



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera**

RESOLUCIÓN N° 056-2017-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 504-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 684-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 684-2017-OEFA/DFSAI del 31 de mayo de 2017, que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la Universidad Nacional del Altiplano; así como la Resolución Directoral N° 1035-2016-OEFA/DFSAI del 22 de julio de 2016, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de la Universidad Nacional del Altiplano por no realizar un adecuado acondicionamiento de los residuos sólidos generados en su grifo, toda vez que estos estaban dispuestos en cilindros sin rótulos ni tapas, lo cual generó el incumplimiento del artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, concordado con el artículo 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM".

Lima, 25 de octubre de 2017

I. ANTECEDENTES

1. La Universidad Nacional del Altiplano¹ (en adelante, **la Universidad**) es titular del Grifo C.I.S. Servicentro UNA (en adelante, **Servicentro UNA**), ubicado en el distrito, provincia y departamento de Puno.
2. El 1 de junio de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2012**) a las instalaciones del grifo Servicentro UNA, a fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente a cargo del mencionado establecimiento de titularidad de la

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20145496170.

Universidad, conforme se desprende del Acta de Supervisión N° 006602² (en adelante, **Acta de Supervisión**), la cual fue evaluada en el Informe de Supervisión N° 819-2013-OEFA/DS-HID³ (en adelante, **Informe de Supervisión**); y, posteriormente en el Informe Técnico Acusatorio N° 585-2016-OEFA/DS⁴ (en adelante, **ITA**).

3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 543-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de mayo de 2016⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra la Universidad.
4. El 28 de junio de 2016, la Universidad presentó su escrito de descargos⁶ respecto de la imputación efectuada mediante la precitada Resolución Subdirectoral N° 543-2016-OEFA/DFSAI/SDI.
5. Luego de evaluar los descargos formulados por la Universidad, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1035-2016-OEFA/DFSAI del 22 de julio de 2016⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁸, por la comisión de la conducta infractora que se muestra en el siguiente cuadro:

² Páginas 12 y 13 del archivo digitalizado del Informe N° 819-2013-OEFA/DS-HID. Dicho informe consta en un CD, folio 8.

³ El informe obra en el disco compacto que se encuentra en el folio 8.

⁴ Folios 1 a 7.

⁵ Folios 9 a 13, debidamente notificada el 31 de mayo de 2016 (folio 14).

⁶ Folios 15 a 26.

⁷ Notificada el 02 de agosto de 2016 (Folios 33 a 38).

⁸ Cabe señalar que la declaración de responsabilidad administrativa de la Universidad, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país; y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

(...)

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Eventual sanción
Universidad Nacional del Altiplano no realizó un adecuado acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos generados en su grifo, toda vez que estos estaban dispuestos en cilindros sin rótulos y tapas.	Artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, Decreto Supremo N° 015-2006-EM) ⁹ , en concordancia con el artículo 38° del	Numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹¹ .	Hasta 10 UIT

(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado. En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

Artículo 48.- Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias (...).

¹¹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, y sus modificatorias.

Rubro 3	Accidentes y/ protección del medio ambiente			
	3.8 Incumplimiento de las normas sobre manejo, almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3.8.1	Incumplimiento de las normas de manejo, almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.	Arts.10°,16°,17°,18°,24°,25°,26°,30°,32°,37°38°,39°,40°,41°,42°,43°,48°,49°,50°,51°,52°,53°,54°60°,61°77°,78°,82°, 85°, 86°, 87°, 88° y 116° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Art., 138°, del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM. Art. 119° de la Ley N° 28611 Arts. 48° y 73° literal d) del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Hasta 3000 UIT	CI *, STA**, SDA***

* Cierre de Instalaciones
** Suspensión Temporal de Actividades
*** Suspensión Definitiva de Actividades

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Eventual sanción
	Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, Decreto Supremo N° 057-2004-PCM) ¹⁰ .		

Fuente: Resolución Directoral N° 1035-2016-OEFA/DFSAI.

Elaboración: TFA.

6. La Resolución Directoral N° 1035-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) La DFSAI señaló que la Universidad, en razón de lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en su calidad de titular de las actividades de hidrocarburos y como generador de residuos sólidos, tiene la obligación de acondicionarlos en contenedores que aislen sus características de peligrosidad y su incompatibilidad con otros residuos, con el fin de evitar pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte de residuos.
- ii) Pese a ello, durante la Supervisión Regular 2012, la DS observó que el administrado habría realizado un inadecuado almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos, toda vez que se observó que éstos se encontraban en recipientes que no contaban con tapas ni rótulos que permitan su identificación.
- iii) Respecto a lo alegado por el administrado en sus descargos, la DFSAI indicó que el recurrente solo se limitó a indicar que en la actualidad viene segregando adecuadamente los residuos sólidos generados en su grifo, adjuntado para ello, cuatro (4) fotografías de las ubicaciones de los contenedores de colores dispuestos en varios puntos del grifo para la segregación de los residuos y que, como información adicional remitió copia de los manifiestos de manejo de residuos sólidos correspondientes a los años 2012 a 2015; sin embargo, no cuestionó los hechos verificados durante la supervisión.

¹⁰

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

Artículo 38.- Acondicionamiento de residuos

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;
3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;
4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

- iv) Asimismo, indicó que las acciones realizadas por la Universidad con posterioridad a la visita de supervisión a fin de remediar o revertir el efecto causado por la conducta infractora no cesa el carácter sancionable ni lo exime de responsabilidad por el hecho detectado.
 - v) Por lo expuesto, la primera instancia concluyó que el administrado incumplió lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
 - vi) Finalmente, la DFSAI señaló que no correspondía dictar una medida correctiva, pues se acreditó que a la fecha de la emisión de la Resolución Directoral N° 1035-2016-OEFA/DFSAI, el administrado corrigió la conducta infractora materia de análisis.
7. El 18 de agosto de 2016, mediante escrito de registro N° 057600, la Universidad interpuso recurso de reconsideración¹² contra la Resolución Directoral N° 1035-2016-OEFA/DFSAI, solicitando que se le apliquen las reglas del procedimiento administrativo excepcional. Además, indicó que:

(...) no se ha considerado, que se ha acreditado con fotografías que actualmente hemos realizado un adecuado acondicionamiento de residuos sólidos peligrosos mediante cilindros metálicos y rotulados y con tapas. Y los causales no se encuentran dentro de los supuestos desarrollados por el Art. N° 19 de la ley N° 30230".

8. Mediante Proveído N° 2 del 22 de agosto de 2016¹³, se solicitó al administrado precise si el contenido del escrito del 18 de agosto de 2016 está orientado a la interposición de un recurso de reconsideración o de apelación.
9. Con escrito de registro N° 060107 del 29 de agosto de 2016¹⁴, la Universidad amplió su recurso de reconsideración y solicitó la revocación o nulidad de la Resolución Directoral N° 1035-2016-OEFA/DFSAI argumentando que:
- i) La DFSAI ha vulnerado los principios del debido proceso, verdad material y tutela efectiva al no haber merituado las fotografías presentadas en su escrito de descargos del 28 de junio de 2016, las cuales *"demuestran la instalación de recipientes metálicos con tapa y rotulados para residuos sólidos peligrosos"*.
 - ii) Adicionalmente, la Universidad adjuntó a su recurso de reconsideración, como medios probatorios: la Resolución Directoral N° 1035-2016-OEFA/DFSAI/PAS, el Proveído N° 02, el escrito de descargos del 28 de junio de 2016 y cuatro (4) tomas fotográficas.

¹² Folios 40 y 41.

¹³ Debidamente notificado el 25 de agosto de 2016. Folio 43.

¹⁴ Folios 44 a 68.

10. Mediante Resolución Directoral N° 684-2017-OEFA/DFSAI¹⁵ del 31 de mayo de 2017, la DFSAI declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la Universidad considerando que:

- i) Las fotografías presentadas como nueva prueba fueron evaluadas para la emisión de la Resolución Directoral N° 1035-2016-OEFA/DFSAI.
- ii) Se han respetado las garantías inherentes al debido procedimiento en tanto que todos los medios de prueba presentados por el administrado en el procedimiento administrativo sancionador han sido actuados y valorados en los numerales 44, 45 y 46 de la Resolución Directoral N° 1035-2016-OEFA/DFSAI.
- iii) La Universidad no ha presentado documentación que califique como nueva prueba.

11. El 13 de julio de 2017, la Universidad interpuso recurso de apelación¹⁶ contra la Resolución Directoral N° 684-2017-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

a) Se ha vulnerado el principio de legalidad,

"(...) al no merituar las pruebas aportadas en el recurso de reconsideración, que corresponde a las (04) tomas fotográficas que acredita objetivamente que los residuos sólidos peligrosos generados en el grifo, se encuentra en cilindros y recipientes con sus respectivos rótulos y tapas (...)".

b) Adicionalmente, sostuvo:

"La actuación de la administración esta sustentada con el manifiesto de manejo de residuos sólidos año 2011 N° 000059-10-EM, manifiesto de residuos sólidos peligrosos año 2012 N° 002992, manifiesto de residuos sólidos peligrosos año 2015 Serie 2 N° 006193 y manifiesto de manejo de residuos sólidos año 2016. Que el ejercicio en fiscalización corresponde al 2012, al acaso (sic) se adjunta el Informe del operador de residuos sólidos peligrosos. Extremo debe valorarse en segunda instancia conforme a la normativa correspondiente, bajo las reglas del principio de verdad material y debido proceso".

II. COMPETENCIA

12. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁷, se crea el OEFA.

¹⁵ Folios 80 y 81.

¹⁶ Folios 84 a 107.

¹⁷ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal,

13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹⁸ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁹.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²¹ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²² se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

¹⁸ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

¹⁹ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

²⁰ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

²¹ **LEY N° 28964.**

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

²² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁵.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁶, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

²³ **LEY N° 29325.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

²⁴ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁶ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
20. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁷.
21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁸, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.
22. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
23. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁸ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

²⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".

³⁰ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³¹.

24. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Determinar si corresponde declarar la responsabilidad administrativa de la Universidad por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VI.1 Si corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de la Universidad por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

26. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta sala especializada considera pertinente exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de la Universidad.

27. En el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM³² se establece que los residuos sólidos, en cualquiera de las actividades de hidrocarburos, serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**) y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias. En tal sentido, dado que dicha norma hace una remisión a la citada Ley N° 27314 y a su Reglamento (aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM), es este último dispositivo —en particular, su artículo 38°— el que será materia de análisis en el presente acápite.

28. En este punto, resulta oportuno señalar que la Universidad es titular de Servicentro UNA, razón por la cual al tener como actividad principal la comercialización de hidrocarburos, le resultan aplicables las obligaciones ambientales contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y consecuentemente, las disposiciones de la Ley N° 27314 y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

29. Bajo dicho contexto, en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se recoge diversas disposiciones referidas al acondicionamiento de residuos sólidos, conforme al siguiente detalle:

“Almacenamiento

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³² **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

Artículo 48°.- Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias (...).

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes.
3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos.”
4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste”.
(Subrayado agregado).

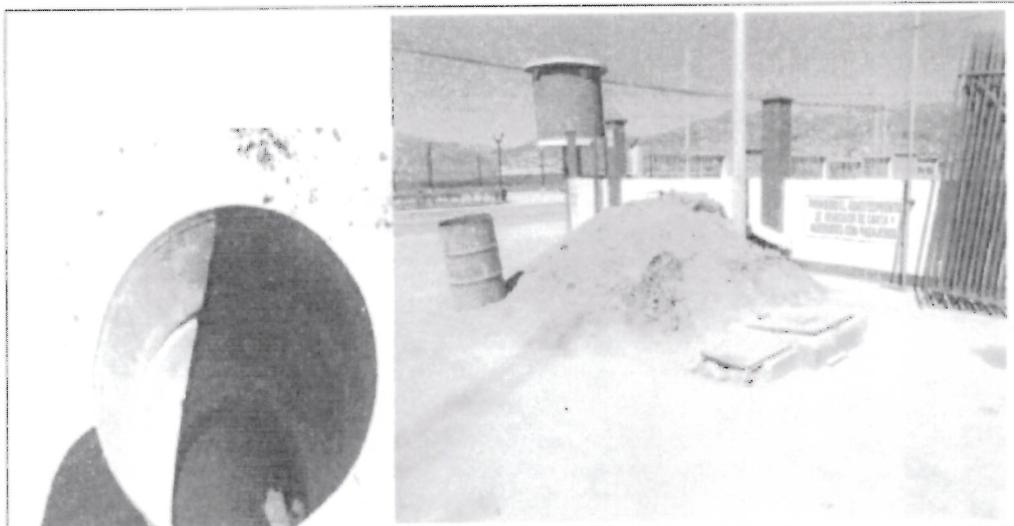
30. Del análisis de la norma antes citada, se advierte que su finalidad consiste en lograr que los administrados acondicionen los residuos en forma adecuada, estableciéndose para ello determinados aspectos que deben ser tomados en cuenta durante la ejecución de dicho proceso (esto es, atender a la naturaleza física, química y biológica de los residuos, a las características de peligrosidad, a su incompatibilidad con otros residuos, así como a las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contenga). Esta finalidad alcanza mayor incidencia en el caso de los residuos peligrosos, **los mismos que deben estar contenidos en recipientes que los aislen del ambiente.**
31. Siendo ello así, la obligación de acondicionar adecuadamente los residuos sólidos peligrosos comprende a todos y cada uno de estos, ya que mediante su manejo de forma sanitaria y ambientalmente adecuada, podrán prevenirse impactos negativos a la salud y al medio ambiente. Por tanto, con independencia de si se trata de uno o varios residuos y/o recipientes, en este caso, sin tapa ni rótulo, corresponderá determinar si el administrado cumplió con el adecuado acondicionamiento de residuos sólidos peligrosos en el Servicentro UNA, en los términos establecidos en los considerandos precedentes.
32. Considerando la obligación del titular de la actividad de hidrocarburos, durante la Supervisión: “Se encontraron tres (03) baldes y dos (02) cilindros sin tapa, conteniendo hidrocarburos (...)”³³. Asimismo, del anexo N° 5.2: Lista de verificación de campo, el supervisor observó: “Los recipientes RRDD son 3 sin tapa y sin rotulados”, dichos hallazgos se sustentan en las fotografías mostradas a continuación:

Handwritten blue markings on the left side of the page, including a large arrow pointing towards the top right, a circular scribble, and a signature-like scribble.



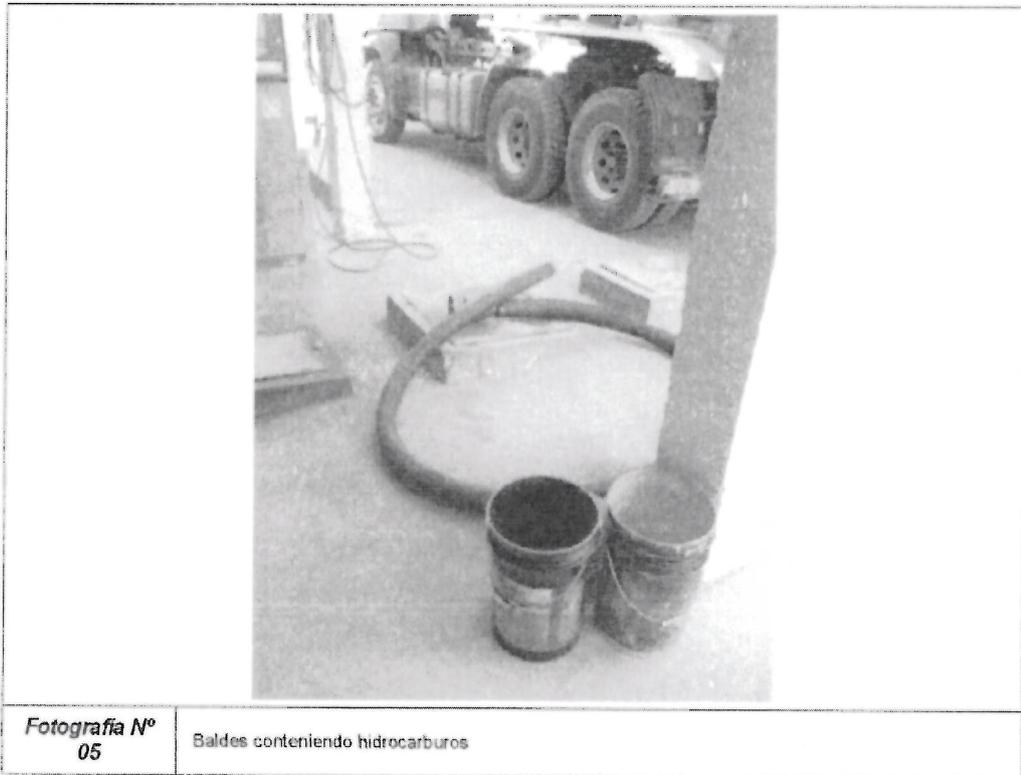
Fotografía N°
03

Residuos solidos peligrosos (filtro de Aceite) y cilindros conteniendo hidrocarburos



Fotografía N°
04

Baldes de residuos sólidos sin rotulo ni identificación



33. De acuerdo con la observación hecha por el supervisor, así como de la descripción de las fotografías, se advierte que los recipientes de residuos sólidos peligrosos hallados durante la supervisión se encontraban descubiertos y sin rótulos, es decir, sin una tapa que proteja al ambiente de un posible derrame del residuo peligroso.
34. Por tal conducta, la Universidad Nacional del Altiplano fue declarada responsable por incumplir con lo dispuesto en los artículos 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
35. Dicho esto, es importante señalar que en el artículo 174° del TUO de la Ley N° 27444 se establece que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa³⁴. En tal sentido, en el artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD³⁵, se dispone que la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario³⁶.

³⁴ TUO DE LA LEY N° 27444.

Artículo 174°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.

³⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/CD.

Artículo 16°.- Documentos públicos

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

³⁶ Nótese que, en el presente caso, esta Sala no ha encontrado argumento o medio probatorio alguno que desvirtué lo señalado por el supervisor, razón por la cual la información contenida en el referido documento se tendrá por cierta.

36. En consecuencia, los informes de supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen (teniendo además veracidad y fuerza probatoria), puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la supervisora en ejercicio de sus funciones.
37. En tal sentido, esta sala considera que durante la supervisión efectuada el 1 de junio de 2012 a las instalaciones del grifo Servicentro UNA operada por la Universidad –diligencia que dio origen al Informe de Supervisión– se verificó el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM y en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM por parte de la recurrente.
38. Ahora bien, en su recurso de apelación, la recurrente señaló que se ha vulnerado el principio de legalidad

“(...) al no merituar las pruebas aportadas en el recurso de reconsideración, que corresponde a las (04) tomas fotográficas que acredita objetivamente que los residuos sólidos peligrosos generados en el grifo, se encuentra en cilindros y recipientes con sus respectivos rótulos y tapas (...)”.

- 39.) Asimismo, la Universidad del Altiplano agregó que:

“La actuación de la administración esta sustentada con el manifiesto de manejo de residuos sólidos año 2011 N° 000059-10-EM, manifiesto de residuos sólidos peligrosos año 2012 N° 002992, manifiesto de residuos sólidos peligrosos año 2015 Serie 2 N° 006193 y manifiesto de manejo de residuos sólidos año 2016. Que el ejercicio en fiscalización corresponde al 2012, al acaso [Sic] se adjunta el Informe del operador de residuos sólidos peligrosos. Extremo debe valorarse en segunda instancia conforme a la normativa correspondiente, bajo las reglas del principio de verdad material y debido proceso”.

40. Al respecto, se debe precisar que la DFSAI señaló, en la Resolución Directoral N° 684-2017-OEFA/DFSAI, que actuó y valoró todos los medios de prueba consignados por el administrado en el marco de la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador y los obtenidos por el OEFA durante la etapa de supervisión. En ese sentido, esta sala considera que no se ha vulnerado el principio de legalidad.
41. Sin perjuicio de lo señalado, esta sala cree conveniente realizar nuevamente un análisis de los medios probatorios presentados por el administrado. En ese sentido, es oportuno señalar que las cuatro (4) fotografías presentadas no tienen fecha que permita determinar con certeza el día en las que fueron tomadas. Por lo tanto, dado que no se cuenta con dicha información, esta sala considerará la fecha en que éstas fueron presentadas al OEFA; es decir, el 13 de julio de 2017 (fecha en que interpuso el recurso de apelación).
42. Cabe resaltar que las fotografías mencionadas en el párrafo precedente muestran los mismos objetos capturados en las fotografías presentadas con el escrito de

descargos del 28 de junio de 2016, pero tomadas desde un ángulo distinto³⁷. Asimismo, con relación a la copia de los manifiestos de manejo de residuos sólidos correspondientes a los años 2011, 2012, 2015 y 2016, se debe indicar que no demuestran que la Universidad haya remediado o revertido los efectos causados por la infracción incurrida, por lo cual, los medios probatorios presentados no generan certeza a esta sala que el administrado haya cumplido con subsanar la conducta infractora con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

43. En ese sentido, se debe resaltar que el administrado se encontraba obligado a la fecha de la visita de supervisión a acondicionar sus residuos sólidos siguiendo las pautas y requisitos establecidos por la normativa ambiental.
44. En consecuencia, tomando en consideración lo señalado en los considerandos precedentes, corresponde a este órgano colegiado confirmar la declaración de responsabilidad administrativa de la Universidad efectuada mediante la Resolución Directoral N° 1035-2016-OEFA/DFSAI, por el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 48° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM puesto que de la revisión de la información que obra en el expediente, se verifica que el administrado no presentó algún medio probatorio que desvirtuara la comisión de la referida infracción.
45. Sobre la base de lo expuesto, esta sala considera que los residuos sólidos peligrosos no estaban debidamente acondicionados, por cuanto los cilindros que los contenían no se encontraban debidamente tapados ni rotulados, siendo que, en virtud de ello, la Universidad habría incumplido lo dispuesto en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
46. Adicionalmente, en atención al recurso de apelación presentado se debe indicar que de la revisión de la Resolución Directoral N° 684-2017-OEFA/DFSAI, mediante la cual se declaró improcedente el recurso de reconsideración presentado por el administrado, esta sala considera que el análisis realizado por la DFSAI del mencionado recurso es acorde a lo señalado en el artículo 217° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General³⁸, en el sentido que el administrado presentó como sustento de su recurso de reconsideración, las mismas fotografías que presentó el 28 de junio de 2016 y que fueron evaluadas en la Resolución Directoral N° 1035-2016-OEFA/DFSAI, por lo que las mismas no constituían nueva prueba. En este sentido, se confirma el pronunciamiento de la DFSAI que declaró improcedente el recurso de reconsideración presentado por la Universidad.

Sobre la aplicación de la causal eximente de responsabilidad contenida en el literal f) del numeral 1 del Artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

³⁷ Cabe indicar que, en la fotografía que obra en el folio 91, se aprecia que el cilindro contiene residuos sólidos peligrosos y en la fotografía del folio 92 se aprecia el mismo cilindro debidamente rotulado y con tapa.

³⁸ TUO de la Ley N° 27444

Artículo 217.- Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

47. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General³⁹ la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
48. Siendo ello así, esta sala especializada considera que corresponde verificar si, en el presente caso, se configuró el supuesto eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
49. Para ello, cabe indicar que en el presente procedimiento administrativo sancionador se le imputó a la Universidad la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, la cual consistía en:

“No habría realizado un adecuado acondicionamiento de los residuos sólidos peligrosos generados en su grifo, toda vez que estos estaban dispuestos en cilindros sin rótulos y tapas”.

50. No obstante, de la información obrante en el expediente se advierte que el administrado no ha acreditado que haya subsanado la infracción materia de evaluación antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, esta sala considera que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

³⁹

TUO de la Ley N° 27444

Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
 - Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
 - La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
 - La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
 - El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
 - La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.
- 2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.
En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
- Otros que se establezcan por norma especial.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 684-2017-OEFA/DFSAI del 31 de mayo de 2017, que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la Universidad Nacional del Altiplano; así como la Resolución Directoral N 1035-2016-OEFA/DFSAI del 22 de julio de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la Universidad Nacional del Altiplano por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la Universidad Nacional del Altiplano y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental