

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 291-2013-OEFA/TFA

Lima, 27 DIC. 2013

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por la señora ELENA JULIA SALAZAR DE LA CRUZ contra la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 4 de julio de 2013, en el Expediente N° 307-2013-OEFA/DFSAI/PAS; y el Informe N° 299-2013-OEFA/TFA/ST del 11 de diciembre de 2013;

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes

1. El presente procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de los resultados de la supervisión operativa que se llevó a cabo el día 29 de mayo de 2009, en la estación de servicio Grifo Santa Elena, ubicada en Los Portales de Javier Prado 1ra. Etapa Mz. G, Lt. 1 y 2, distrito de Ate, provincia y departamento de Lima, de titularidad de ELENA JULIA SALAZAR DE LA CRUZ (en adelante, ELENA SALAZAR)¹; en la cual se detectó infracciones a la normativa ambiental para la actividad de hidrocarburos. Como producto de dicha supervisión, se elaboró el Informe de Supervisión Medio Ambiente de Carta N° 135532 Línea 1².
2. Mediante Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI de fecha 4 de julio de 2013³, notificada el 11 de julio de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) impuso a ELENA SALAZAR una multa de una con sesenta y cuatro centésimas (1,64) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

¹ Registro Único de Contribuyente N° 10091330101.

² Fojas 8 a 20.

³ Fojas 34 a 43.

Cuadro N° 1

N°	HECHOS IMPUTADOS	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCION
1	No realizar un adecuado manejo de residuos sólidos durante la ejecución de sus actividades.	Artículos 9° y 25° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos aprobado mediante el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁴ .	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 de OSINERGMIN, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD ⁵ .	0,38 UIT
2	No disponer sus residuos sólidos del ámbito no	Artículo 9° y Numeral 1 del Artículo 42° del Reglamento aprobado mediante el	Numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos,	1,26 UIT

⁴ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM – Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio 2004.-

***Artículo 9°.- Disposiciones generales de manejo**

El manejo de los residuos que realiza toda persona deberá ser sanitaria y ambientalmente adecuado de manera tal de prevenir impactos negativos y asegurar la protección de la salud; con sujeción a los lineamientos de política establecidos en el artículo 4 de la Ley.

La prestación de servicios de residuos sólidos puede ser realizada directamente por las municipalidades distritales y provinciales y así mismo a través de Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS). Las actividades comerciales conexas deberán ser realizadas por Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), de acuerdo a lo establecido en el artículo 61 del Reglamento.

En todo caso, la prestación del servicio de residuos sólidos debe cumplir con condiciones mínimas de periodicidad, cobertura y calidad que establezca la autoridad competente.

Artículo 25°.- Obligaciones del generador

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:

1. Presentar una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos a la autoridad competente de su sector, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 114 del Reglamento;
2. Caracterizar los residuos que generen según las pautas indicadas en el Reglamento y en las normas técnicas que se emitan para este fin;
3. Manejar los residuos peligrosos en forma separada del resto de residuos;
4. Presentar Manifiesto de Manejo de Residuos Peligrosos a la autoridad competente de su sector de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 del Reglamento;
5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste;
6. Ante una situación de emergencia, proceder de acuerdo a lo señalado en el artículo 36 del Reglamento;
7. Brindar las facilidades necesarias para que la Autoridad de Salud y las Autoridades Sectoriales Competentes puedan cumplir con las funciones establecidas en la Ley y en el presente Reglamento.
8. Cumplir con los otros requerimientos previstos en el Reglamento y otras disposiciones emitidas al amparo de éste;

⁵ Resolución N° 028-2003-OS/CD - Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.-

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.8. Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o 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.	Arts. 10°, 16°, 17°, 18°, 24°, 25°, 26°, 30°, 31°, 32°, 37°, 38°, 39°, 40°, 41°, 42°, 43°, 48°, 49°, 50°, 51°, 52°, 54°, 60°, 61°, 77°, 78°, 82°, 85°, 86°, 87°, 88° y 116° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM. Art. 138° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Art. 119° de la Ley N° 28611. Arts. 48° y 73° Literal d) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 3,000 UIT	CI, STA, SDA

CI: Cierre de Instalaciones STA: Suspensión Temporal de Actividades SDA: Suspensión Temporal a Actividades

	municipal a través de una Empresa Prestadora de Residuos Sólidos – EPS-RS.	Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁶ .	contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD	
MULTA TOTAL				1,64 UIT

3. Mediante escrito de Registro N° 022420 presentado el 16 de julio de 2013⁷, ELENA SALAZAR interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI del 4 de julio de 2013, de acuerdo a los siguientes fundamentos:

Sobre la prescripción de la potestad sancionadora

- a) La potestad sancionadora de la administración prescribe a los cuatro años de cometida la infracción, por tanto teniendo en cuenta que la Resolución impugnada fijó como fecha de comisión de la infracción el 29 de mayo de 2009, la administración tuvo competencia legal para sancionar por la infracción imputada hasta el 28 de mayo de 2013, por lo que la Resolución impugnada fue emitida cuando ya había prescrito la potestad sancionadora de la administración.

Respecto a la incongruencia de la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI

- b) Existe incongruencia entre los hechos señalados en el Numeral 2 y el Numeral 14 de la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI, puesto que se señalan hechos distintos de los hechos imputados en el procedimiento administrativo sancionador.

II. Competencia

4. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y

⁶ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM – Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.-

***Artículo 9°.- Disposiciones generales de manejo**

El manejo de los residuos que realiza toda persona deberá ser sanitaria y ambientalmente adecuado de manera tal de prevenir impactos negativos y asegurar la protección de la salud; con sujeción a los lineamientos de política establecidos en el artículo 4 de la Ley.

La prestación de servicios de residuos sólidos puede ser realizada directamente por las municipalidades distritales y provinciales y así mismo a través de Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS). Las actividades comerciales conexas deberán ser realizadas por Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), de acuerdo a lo establecido en el artículo 61 del Reglamento.

En todo caso, la prestación del servicio de residuos sólidos debe cumplir con condiciones mínimas de periodicidad, cobertura y calidad que establezca la autoridad competente.

Artículo 42°.- Seguimiento del flujo de los residuos en la operación de transporte

1. Cualquier operación de transporte de residuos fuera de las instalaciones del generador, debe ser realizada por una EPS-RS. Si se trata de residuos peligrosos, dicha operación deberá registrarse en el Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos, conforme a lo establecido en el Reglamento, utilizando el formulario del Anexo 2, el cual debe estar firmado y sellado por el responsable del área técnica de las EPS-RS que intervenga hasta su disposición final.

*(...)**

⁷ Fojas 45 a 48.

Funciones del Ministerio del Ambiente⁸, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

5. En mérito a lo establecido en los Artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁹, 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.
6. 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 OEFA¹⁰.
7. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, publicado el 21 de enero de 2010, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) al OEFA; y mediante Resolución del Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, publicada el 3 de marzo de 2011, se estableció como fecha efectiva de transferencia de las funciones de

⁸ 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.-

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

⁹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano 5 de marzo de 2009.-

***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

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

(...)

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 emitidas por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

(...)"

¹⁰ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

***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.**

supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del OSINERGMIN al OEFA, el 4 de marzo de 2011.

8. Por otro lado, el Artículo 10° de la Ley N° 29325¹¹, los Artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹², y el Artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, aprobado por Resolución N° 032-2013-OEFA/CD¹³, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. Norma Procedimental Aplicable

9. Previamente al análisis de los argumentos formulados por ELENA SALAZAR, este Órgano Colegiado considera pertinente, en virtud del principio del debido procedimiento previsto en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹⁴, establecer la normativa procedimental aplicable a la tramitación del

¹¹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

"Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) contará 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."

¹² 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:

- a) 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.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley."

¹³ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.-

"Artículo 3°.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia."

¹⁴ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.-

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo:

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo."

presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes.

10. En tal sentido, corresponde indicar que a la fecha de inicio del presente procedimiento se encontraba vigente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, vigente desde el 14 de diciembre de 2012¹⁵.

IV. Análisis

IV.1. Protección constitucional al ambiente

11. De acuerdo al Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú¹⁶, toda persona tiene el derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".
12. El Tribunal Constitucional ha desarrollado en recurrente jurisprudencia que el contenido esencial del citado derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado:

*"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"*¹⁷.

13. Asimismo, dicho Tribunal ha señalado que, además del Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución, existe un conjunto de disposiciones de la Carta fundamental referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, denominado "Constitución Ecológica"¹⁸, de las que se deriva un conjunto de acciones

¹⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD – Aprueban Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.-

"Artículo 3°.- Disponer que las disposiciones de carácter procesal del presente Reglamento se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, en la etapa en que se encuentren."

¹⁶ Constitución Política del Perú.-
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.*

(...)"

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 4.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente 3610-2008-PA/TC, Fundamento Jurídico 33.

que el Estado se compromete a desarrollar y promover con el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Al respecto, ha señalado:

*"Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales in totum, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras"*¹⁹.

*"(...) la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsor del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán"*²⁰
(Resaltado agregado)

14. Del mismo modo, Sen advierte que: *"un medio ambiente dañado que le niegue aire limpio a las futuras generaciones (...) seguirá estando dañado sin importar cuán ricas sean esas generaciones"*²¹.

15. Sobre lo que implica el medio ambiente, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

*"(...) el medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivos y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales —vivos 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 vivos (plantas, animales y microorganismos)"*²².

16. En esa línea, el Numeral 2.3 del Artículo 2° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente²³, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos,


¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 11.

²⁰ Ibid. Fundamento Jurídico 24.

²¹ SEN, Amartya: *"Continuing the Conversation: Amartya Sen Talks with Bina Agarwal, Jane Humphries e Ingrid Robeyns"*. Feminist Economics N°9, 2003, p.330. Consultado el 26 de marzo de 2013: <http://csde.washington.edu/~scurran/files/readings/April28/recommended/ContinuingtheConversation.pdf> (traducción nuestra)

²² Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente 0048-2004-AI, Fundamento Jurídico 27.

²³ 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."*

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.

17. En tal contexto, cabe indicar que el derecho a 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 medio ambiente. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del medio ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental.
18. En este orden de ideas, puede afirmarse que las normas sectoriales referidas a la protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del marco constitucional que regula el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

IV.2. Sobre la prescripción de la potestad sancionadora

19. En cuanto a lo argumentado en el Literal a) del Considerando 3 de la presente Resolución, respecto a que la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI ha sido emitida cuando la facultad sancionadora de la administración ha prescrito, cabe mencionar que, en el presente caso, a fin de determinar el plazo de prescripción aplicable debe tenerse en cuenta que el procedimiento administrativo sancionador se inició con la notificación a ELENA SALAZAR de la Resolución Subdirectoral N° 411-2013-OEFA-DFSAI/SDI del 27 de mayo de 2013, notificada el 11 de julio de 2013, fecha en la cual estaba vigente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.
20. Si bien el citado reglamento no establece un plazo para la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA, su Única Disposición Complementaria Final establece que resultan aplicables, supletoriamente, las disposiciones contenidas en la Ley N° 27444 que sí establecen un plazo para la prescripción de la potestad sancionadora.
21. En efecto, el Numeral 233.1 del Artículo 233° de la Ley N° 27444, modificado por el Decreto Legislativo N° 1029, establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones prescribe a los cuatro (4) años de cometida la infracción o desde que cesó la misma, si fuese continuada²⁴.

²⁴

Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"Artículo 233°.- Prescripción

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años."

22. Sobre la prescripción en el procedimiento sancionador Hinostroza²⁵ señala lo siguiente:

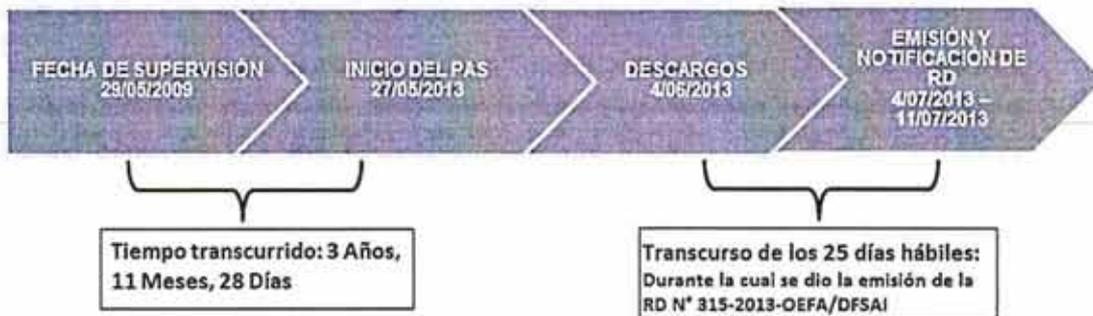
"La facultad de la autoridad (administrativa) para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se derivan de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no se hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad (...) prescribirá a los cuatro (4) años (...). Los administrados plantean la prescripción por vía de defensa y la autoridad deberá resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos (...)".

23. En este contexto, a efectos de determinar si se produjo la prescripción de la potestad sancionadora, corresponde a este Órgano Colegiado determinar la naturaleza de los incumplimientos materia de autos, toda vez que ello permitirá realizar el cómputo del plazo prescriptorio.
24. En cuanto a los incumplimientos señalados en el Cuadro N° 1 del Considerando 2 de la presente Resolución, sobre no haber realizado un adecuado almacenamiento y disposición de sus residuos sólidos, este Tribunal Administrativo considera que dichas conductas tienen el carácter de una infracción instantánea, pues se consuman en el acto que no se almacenó ni se dispuso los residuos sólidos al momento de la supervisión, razón por la cual el inicio del plazo de prescripción viene dado por la fecha de la supervisión a las instalaciones de la estación de servicio de titularidad de ELENA SALAZAR; es decir, el 29 de mayo de 2009.
25. Ahora bien, el Numeral 233.2 del Artículo 233° de la Ley N° 27444, prevé que el cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, mediante la notificación de los hechos constitutivos de la infracción que sean imputados; reanudándose dicho cómputo si el trámite del procedimiento se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
26. En el presente procedimiento, el cómputo del plazo de prescripción se inició el 29 de mayo de 2009, y se suspendió el 27 de mayo de 2013, fecha en la cual se notificó a ELENA SALAZAR con la Resolución Subdirectoral N° 411-2013-OEFA-DFSAI/SDI dando inicio al procedimiento administrativo sancionador, es decir, dos días antes del término del plazo de cuatro (4) años para la prescripción.
27. Asimismo, corresponde precisar que mediante la referida Resolución Subdirectoral N° 411-2013-OEFA-DFSAI/SDI, la DFSAI otorgó a la recurrente un plazo de quince (15) días para que presente descargos a la imputación, los cuales fueron remitidos por ELENA SALAZAR el 4 de junio de 2013, mediante escrito con Registro N° 18673²⁶.

²⁵ HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto. *Proceso Contencioso Administrativo*. Grijley. Lima, 2010, p. 235 y 236.

²⁶ Fojas 32 y 33.

28. En función a lo señalado, de acuerdo con el segundo párrafo del Numeral 233.2 del Artículo 233° de la Ley N° 27444, corresponde verificar si cumplido el plazo otorgado para la presentación de los descargos, el trámite del procedimiento sancionador se mantuvo paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, **por causa no imputable al administrado** para efectos de reanudar el cómputo de prescripción.
29. Al respecto, cabe indicar que la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI, de fecha 4 de julio de 2013, mediante la cual se determinó la responsabilidad administrativa de ELENA SALAZAR en la comisión de las infracciones imputadas, se observa que esta fue emitida durante el periodo de los veinticinco (25) días hábiles, siendo que dicho periodo terminó el 11 de julio de 2013, por lo que la potestad sancionadora de la Administración podía ejercerse válidamente hasta el 14 de julio de 2013.
30. Lo expuesto, se grafica de la manera siguiente:



31. De este modo, se verifica que la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI el 4 de julio de 2013, esto es, antes del vencimiento del plazo previsto en el Artículo 233° de la Ley N° 27444, por lo que corresponde desestimar lo solicitado por la señora ELENA SALAZAR en este extremo.

IV.3. Respecto a la incongruencia de la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI

32. Conforme a lo señalado en el Literal b) del Considerando 3 de la presente Resolución, ELENA SALAZAR alega que existe una incongruencia en los hechos imputados en el Numeral 2 y los hechos señalados por el Numeral 14 de la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI.
33. Sobre el particular, debe indicarse que el Numeral 4 del Artículo 3° en concordancia con el Artículo 6° de la Ley N° 27444²⁷, establece que el acto administrativo debe

²⁷ Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.-
 *Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos
 Son requisitos de validez de los actos administrativos:
 (...)

4. *Motivación*.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, por lo cual la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación la contradicción que no resulte esclarecedora para la motivación del acto.

34. En cuanto a lo antes señalado, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 4123-2011-PA/TC²⁸, ha indicado lo siguiente:

"(...) [El] derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. (...)

*La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.
(...)*

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo'. (STC 00091-2005-PA/TC, F.J. 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005-PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras.)

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: 'un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada'.

35. En el presente caso, debe mencionarse que de la revisión del Punto III.2 de la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI, se observa que la DFSAI señaló que mediante la Resolución Subdirectoral N° 411-2013-OEFA-DFSAI/SDI, de fecha 27 de mayo de 2013, se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador en

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

*(...)**

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional del 30 de noviembre de 2011, recaída en el Expediente N° 4123-2011-PA/TC, fundamento jurídico 4.

contra de ELENA SALAZAR, y se indicó que en la supervisión efectuada el 29 de mayo de 2009 se realizó cuatro observaciones:

- a) No había presentado la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2008 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2009.
 - b) No se había presentado el Informe Ambiental Anual correspondiente al periodo 2008 hasta el 31 de marzo de 2009.
 - c) No realizaba un adecuado manejo de los residuos sólidos.
 - d) No disponía los residuos sólidos del ámbito no municipal a través de una Empresa Prestadora de Residuos Sólidos – EPS – RS.
36. Asimismo, en el Numeral 14 de la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI la DFSAI señaló que, en cuanto a los hechos señalados en los Literales a) y b) del Considerando precedente, la facultad de la administración había prescrito los días 23 de enero y 31 de marzo de 2013, respectivamente, tal como se indicó en la Resolución Subdirectoral N° 411-2013-OEFA-DFSAI/SDI.
37. De otro lado, la DFSAI indicó que en el caso de los hechos señalados en los Literales c) y d) del Considerando 35 de la presente Resolución, la facultad de la administración no había prescrito, por lo que correspondía analizar los actuados que obraban en el expediente a fin de determinar la responsabilidad en la comisión de dichos incumplimientos por parte de ELENA SALAZAR. Cabe mencionar que los hechos señalados en los referidos Literales, son concordantes con los hechos imputados en el Numeral 2 de la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI²⁹ por los cuales se sancionó a la recurrente.
38. En tal sentido, la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI cumple con los requisitos de validez del acto administrativo, en la medida que no se evidencia una incongruencia entre los Numerales 2 y 14 de la citada Resolución Directoral. Asimismo, se ha verificado que la citada Resolución Directoral contiene una motivación expresa al haberse efectuado una relación concreta y directa de los hechos probados con la exposición de las razones jurídicas que justificaron la decisión adoptada, conforme lo dispone el Artículo 6° de la Ley N° 27444.

En base a lo antes expuesto, corresponde desestimar lo alegado por la recurrente.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; 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;

²⁹ Dichos hechos se encuentran descritos en el Cuadro N° 2 del Considerando 2 de la presente Resolución.

SE RESUELVE:

Artículo primero.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 315-2013-OEFA/DFSAI, de fecha 4 de julio de 2013, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo segundo.- DISPONER, que el monto de la multa, ascendente a una con sesenta y cuatro centésimas (1,64) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

Artículo tercero.- NOTIFICAR la presente Resolución a ELENA JULIA SALAZAR DE LA CRUZ y remitir el Expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

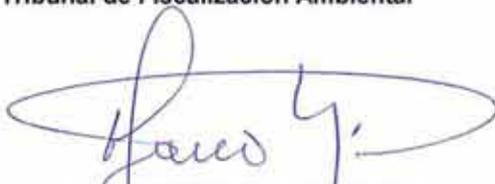
Regístrese y comuníquese.



.....
LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental

