



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 024-2015-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 553-2013-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : MAI SHI GROUP S.A.C.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 167-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 167-2015-OEFA/DFSAI del 27 de febrero de 2015, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Mai Shi Group S.A.C. por no presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos de su planta de congelado de productos hidrobiológicos, correspondientes a los meses de febrero a noviembre del año 2012, conductas tipificadas como infracciones al numeral 118 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 011-2011-PRODUCE, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, y el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos".

Lima, 21 de agosto de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Mai Shi Group S.A.C.¹ (en adelante, **Mai Shi**) es titular de la licencia de operación de una planta de congelado de productos hidrobiológicos, con una capacidad instalada de 41.60 t/día, en su establecimiento industrial pesquero ubicado en Manzana K, Lote 01, Zona Industrial III, distrito y provincia de Sullana, departamento de Piura (en adelante, **EIP**)².
2. Mediante Oficio N° 189-2012-PRODUCE/DGSP-Dia³, del 7 de diciembre de 2012, la Dirección General de Sostenibilidad Pesquera (en adelante, **DGSP**) del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) remitió a la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) una relación establecimientos industriales pesqueros que no habrían cumplido con

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20509468606.

² Cabe destacar que a través del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 022-2007-PRODUCE/DGEPP del 15 de enero de 2007 se dispuso que Mai Shi deberá operar su planta de congelado de productos hidrobiológicos con sujeción a las normas legales reglamentarias del ordenamiento pesquero, así como a las relativas a la preservación del medio ambiente y las referidas a sanidad, higiene y seguridad industrial pesquera, que garanticen el desarrollo sostenido de la actividad pesquera. (...)

³ Fojas 1 a 13.

presentar, hasta el 30 de noviembre de 2012, los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos, correspondientes al año 2012, entre los cuales se encontraba la planta de congelado de productos hidrobiológicos de titularidad de Mai Shi.

3. Del análisis del Oficio N° 189-2012-PRODUCE/DGSP-Dia, la DS determinó que Mai Shi habría incurrido en la infracción tipificada en el numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, que aprobó el Reglamento de la Ley General de Pesca (en adelante, **Decreto Supremo N° 012-2001-PE**), modificado por el Decreto Supremo N° 011-2011-PRODUCE⁴, tal como consta en el Informe N° 00033-2013-OEFA/DS (en adelante, **Informe de Supervisión**)⁵ y en el Informe Técnico Acusatorio N° 232-2013-OEFA/DS⁶ (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1255-2013-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de diciembre de 2013, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Mai Shi⁷.
5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por la administrada⁸, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 167-2015-OEFA/DFSAI del 27 de febrero de 2015⁹, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Mai Shi, por la comisión de las infracciones que se muestran a continuación en el Cuadro N° 1¹⁰:

Cuadro N° 1: Detalle de la determinación de responsabilidad administrativa por parte de Mai Shi mediante la Resolución Directoral N° 167-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma tipificadora
1	No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos	Numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE ¹¹ ,

⁴ Publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de julio de 2011.

⁵ Fojas 1 a 15.

⁶ Elaborado por la DS el 2 de agosto de 2013 (Fojas 16 a 20).

Complementado con el Informe Técnico Acusatorio N° 301-2013-OEFA/DS elaborado por la DS el 24 de setiembre de 2013 (Fojas 21 a 24).

⁷ Fojas 29 a 33.

⁸ Los descargos fueron presentados mediante escrito con Registro N° 01625 del 14 de enero de 2014 (Foja 35 a 100).

⁹ Fojas 288 a 297.

¹⁰ Cabe señalar que a través del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 167-2015-OEFA/DFSAI se dispuso el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador, respecto a la siguiente conducta imputada:

- No presentar el Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos, correspondiente al mes de enero de 2012, lo cual habría generado el incumplimiento del numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

¹¹ **DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE**, Reglamento de la Ley General de Pesca, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de marzo de 2001, modificado por **DECRETO SUPREMO N° 011-2011-PRODUCE**, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de julio de 2011.

Artículo 134°.- Infracciones.-

Constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas, las siguientes:



N°	Conducta infractora	Norma tipificadora
	Peligrosos correspondientes al mes de febrero de 2012.	<p>en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley de Residuos Sólidos (en adelante, Ley N° 27314)¹² y el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, Decreto Supremo N° 057-2004-PCM)¹³.</p> <p>Código 118 del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, que aprobó el Cuadro de Sanciones anexo al Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas – RISPAC (en adelante, Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE)¹⁴.</p>

(...)

118. Incumplir con la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos.

¹² LEY N° 27314, que aprobó la Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2004.

Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos

Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

- 37.1 Una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.
- 37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de la presente Ley.
- 37.3 Un Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos por cada operación de traslado de residuos peligrosos, fuera de instalaciones industriales o productivas, concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales y similares. Esta disposición no es aplicable a las operaciones de transporte por medios convencionales o no convencionales que se realiza al interior de las instalaciones o áreas antes indicadas.

¹³ DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, que aprobó el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

Artículo 43°.- Manejo del manifiesto

El generador y las EPS – RS o EC – RS, según sea el caso que han intervenido hasta la disposición final, remitirán y conservarán el manifiesto indicado en el artículo anterior, ciñéndose a lo siguiente:

1. El generador entregará a la autoridad del sector competente durante los quince primeros días de cada mes, los manifiestos originales acumulados del mes anterior; en caso que la disposición final se realice fuera del territorio nacional, adjuntará copias de la Notificación del país importador, conforme al artículo 95° del Reglamento y la documentación de exportación de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas;
2. La autoridad del sector competente indicada en la Ley, remitirá a la DIGESA copia de la información mencionada en el numeral anterior, quince días después de su recepción;
3. En generador y las EPS-RS o la EC-RS según sea el caso, conservarán durante cinco años copia de los manifiestos debidamente firmados y sellados como se señala en el artículo anterior.

¹⁴ DECRETO SUPREMO N° 019-2011-PRODUCE, Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas – RISPAC, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de diciembre de 2011.

Código	Infracción	Sub Código de la Infracción	Medida Cautelar y Medida Correctivas o Reparadoras	Determinación de la Sanción	
				Tipo	Sanción

N°	Conducta infractora	Norma tipificadora
2	No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al mes de marzo de 2012.	Numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Código 118 del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.
3	No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al mes de abril de 2012.	Numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Código 118 del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.
4	No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al mes de mayo de 2012.	Numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Código 118 del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.
5	No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al mes de junio de 2012.	Numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Código 118 del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.
6	No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al mes de julio de 2012.	Numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Código 118 del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.

118	Incumplir con la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos.	No	-	Multa	EIP: - CDH: 1 - IUT - CHI: 2 UIT Para la actividad de acuicultura: - Mayor escala: 2 UIT - Menor escala: 1 UIT
-----	--------------------------------------------------------------------------------------------	----	---	-------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



N°	Conducta infractora	Norma tipificadora
7	No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al mes de agosto de 2012.	Numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Código 118 del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.
8	No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al mes de setiembre de 2012.	Numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Código 118 del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.
9	No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al mes de octubre de 2012.	Numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Código 118 del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.
10	No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al mes de noviembre de 2012.	Numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Código 118 del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.

Fuente: Resolución Directoral N° 167-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 167-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:
- La DFSAI señaló que Mai Shi trasladó residuos sólidos peligrosos fuera de sus instalaciones durante los meses de enero a octubre de 2012, razón por la cual debió remitir a la autoridad competente los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos durante los quince primeros días de los meses de febrero a noviembre de 2012, conforme a lo establecido en el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
 - De la Carta N° 011-2013-MSG/GER se advirtió, entre otros, que Mai Shi presentó al OEFA los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en cuestión el 15 de enero de 2013 (conjuntamente con su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013 y su Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012); es decir, fuera del plazo legal establecido.

- c) En cuanto a lo señalado por Mai Shi respecto a que sus residuos sólidos peligrosos generados durante el 2012 tuvieron como destino final a la empresa ARPE y que contaba con un almacenamiento adecuado para los mismos, la DFSAI precisó que de los medios probatorios aportados por la administrada (Carta N° 011-2013/MSG/SG/GER y el Oficio N° 692-2013-PRODUCE/DGSP-Dia) solo acreditaron la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos 2012 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2013 del EIP de Mai Shi, así como la evaluación por parte de Produce de dichos documentos, los cuales no han sido materia de imputación en el presente procedimiento.
- d) De otro lado, la DFSAI señaló que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD (en adelante, **Resolución N° 012-2012-OEFA/CD**)¹⁵ el cese de la conducta que constituye infracción administrativa, no sustrae la materia sancionable, por lo que la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos de los meses de febrero a noviembre de 2012 -con posterioridad al plazo legal establecido-, no exime a Mai Shi de su responsabilidad por las infracciones detectadas.
- e) En cuanto a lo indicado por Mai Shi referido a que el movimiento de los residuos sólidos peligrosos era mínimo y solo respecto de cuatro materiales debido a que la planta se dedica al procesamiento de productos hidrobiológicos congelados para consumo humano directo, la DFSAI sostuvo que la obligación de presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos se generó cuando se realizó el traslado de los residuos peligrosos fuera de las instalaciones productivas o industriales de la administrada. En tal sentido, para efectos de la configuración de la infracción, carece de relevancia la cantidad de residuos trasladados fuera del EIP.
- f) Finalmente, la DFSAI señaló que no resultaba necesaria la imposición de una medida correctiva, toda vez que los efectos de la conducta materia del presente procedimiento cesaron, de acuerdo con el segundo párrafo del numeral 2 del artículo 2° de las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido 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 (en adelante, **Ley N° 30230**)¹⁶.

¹⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable.

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el artículo 35° del presente Reglamento.

Debe indicarse que actualmente esta disposición se encuentra contenida en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2012, mediante la cual se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

¹⁶ 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.



7. El 13 de abril de 2015¹⁷, Mai Shi interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 167-2015-OEFA/DFSAI, de acuerdo con los siguientes fundamentos:
- a) Conforme a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 131° de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), *"los plazos para la presentación de los Manifiestos de Residuos Sólidos Peligrosos, obligan por igual a la administración y a los administrados, sin necesidad de apremio; en este caso se nos imputa una infracción, por no haber presentado dichos manifiestos, mensualmente, al respecto precisó que los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos fueron presentados oportunamente, en concordancia con las normas legales vigentes, aunque su empresa no habría estado obligado a hacerlo.*
 - b) Al respecto, sostuvo que en el numeral 37.3 del artículo 37° de la Ley N° 27314 se establece que la presentación de los manifiestos de residuos sólidos peligrosos deberá realizarse por cada operación de traslado; sin embargo, no se ha tenido en cuenta que no realizó ningún traslado de residuos sólidos peligrosos, pues para ello ha contratado los servicios de una empresa dedicada a dicha actividad, tal como se ha demostrado con los medios probatorios ofrecidos en el presente procedimiento. Asimismo, de acuerdo con dicha norma, *"esta operación no es aplicable al traslado interno de los mismos"*. Por lo tanto, no se le puede sancionar sobre la base de una norma que no le es aplicable.
 - c) Por otro lado, la administrada señaló que de acuerdo con el numeral 4 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, *"los obligados deberán presentar su manifiesto conforme a lo dispuesto en el artículo 115° del mismo reglamento que a la vez precisa que esta NO ES MENSUAL, verificando que se ha incurrido en dos errores de interpretación propiciado por la misma norma reglamentaria que no es congruente con lo que dispone la ley bajo el principio de jerarquización de normas, porque en este precepto se señala CADA AÑO, lo que no solo viene ocasionando confusión sino errores"* ¹⁸. En tal sentido, la administrada señaló que cumplió con la obligación de presentar los manifiestos de residuos sólidos peligrosos se encuentran dentro de lo estipulado en los artículos 140° y siguientes de la Ley N° 27444.
 - d) De lo expuesto, Mai Shi manifiesta que la DFSAI habría incurrido en dos errores de interpretación, bajo el principio de "jerarquización de normas" (Sic), propiciado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, el cual no es congruente con lo que dispone la Ley N° 27314.
 - e) Adicionalmente, Mai Shi señaló que no habría generado daño potencial ni real, ni generado daños a la salud de las personas, por tanto dicha imputación es de menor trascendencia, tal como ha sido establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para Subsanción Voluntaria de Hechos de Menor Trascendencia (en adelante, **Resolución de Consejo**

¹⁷ Fojas 310 a 312.

¹⁸ Foja 311.

Directivo N° 046-2013-OEFA/CD¹⁹; en ese sentido, la administrada agregó que "al emitir la resolución impugnada se ha obviado el numeral 5.2 del artículo 5° del mencionado Reglamento".

II. COMPETENCIA

8. 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**)²⁰, se crea el OEFA.
9. 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° 30011 (en adelante, **Ley N° 29325**)²¹, 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.
10. 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 ambiental serán asumidas por el OEFA²².

¹⁹ RESOLUCIÓN N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013.

²⁰ DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, 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, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

²¹ 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.

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. (...).

²² LEY N° 29325.
Disposiciones Complementarias Finales



11. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD²⁴ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde 16 de marzo de 2012.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁵, y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM (en adelante, **Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM**)²⁶, 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.

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.

²³ **DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.

Artículo 1°.- Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

²⁴ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2012-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de marzo de 2012.

Artículo 2°.- Determinación de la fecha en que el OEFA asumirá las funciones objeto de transferencia
Determinar que el 16 de marzo de 2012 será la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, del Sector Pesquería del Ministerio de la Producción.

²⁵ **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.
(...).

²⁶ **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.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas a resolver, este Tribunal 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)²⁷.
14. 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**)²⁸, 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 y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
15. 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.
16. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional del conjunto de 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 ambiente²⁹.
17. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración: (i) como principio jurídico, que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental³⁰ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida así como el derecho a que dicho ambiente se preserve³¹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².

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

²⁸ **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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁰ **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".

³¹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC (Fundamento jurídico 4), ha señalado lo siguiente:



18. 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 nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
19. 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 frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³³.
20. Bajo este 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

21. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es si Mai Shi incurrió en la infracción tipificada en el numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, por no presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos de los meses de febrero a noviembre del año 2012.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

22. Mai Shi señaló que de acuerdo con el numeral 1 del artículo 131° de la Ley N° 27444 *"los plazos para la presentación de los Manifiestos de Residuos Sólidos Peligrosos, obligan por igual a la administración y a los administrados, sin necesidad de apremio; en este caso se nos imputa una infracción, por no haber presentado dichos manifiestos, mensualmente, al respecto precisó que los Manifiestos de Residuos Sólidos Peligrosos fueron presentados oportunamente, en concordancia con las normas legales vigentes, aunque la empresa no habría estado obligado a hacerlo.*
23. En ese contexto, corresponde señalar que el artículo 77° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca (en adelante, **Decreto Ley N° 25977**), establece que constituye

"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".

³² 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.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

infracción toda acción y omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en dicha Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia³⁴.

24. Asimismo, el artículo 29° del Decreto Ley N° 259777 dispone que la actividad de procesamiento será ejercida cumpliendo las normas de sanidad, higiene y seguridad industrial, calidad y preservación del ambiente³⁵.
25. En particular, el artículo 78° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE atribuye responsabilidad a los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas por los efluentes, emisiones, ruidos y disposición de desechos que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones³⁶.
26. Sobre la base de lo anterior, esta Sala procederá a analizar el marco normativo que regula la obligación de presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos, a fin de verificar si la DFSAI debió determinar la responsabilidad administrativa de Mai Shi por la presentación extemporánea de los referidos manifiestos, como paso previo para verificar una eventual vulneración al principio de legalidad.
27. Al respecto, el numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 011-2011-PRODUCE, establece que:

Artículo 134°.- Infracciones.-

Constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas, las siguientes:

(...)

118. Incumplir con la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos.

28. Asimismo, el artículo 37° de la Ley N° 27314 dispone lo siguiente:

"Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos

³⁴ DECRETO LEY N° 25977, Ley General de Pesca, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de diciembre de 1992.

Artículo 77°.- Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia.

³⁵ LEY N° 25977.

Artículo 29°.- La actividad de procesamiento será ejercida cumpliendo las normas de sanidad, higiene y seguridad industrial, calidad y preservación del medio ambiente, con sujeción a las normas legales y reglamentarias pertinentes.

³⁶ DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE.

Artículo 78°.- Obligaciones de los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas

Los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas son responsables de los efluentes, emisiones, ruidos y disposición de desechos que generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones, de los daños a la salud o seguridad de las personas, de efectos adversos sobre los ecosistemas o sobre la cantidad o calidad de los recursos naturales en general y de los recursos hidrobiológicos en particular, así como de los efectos o impactos resultantes de sus actividades. Por lo tanto, están obligados a ejecutar de manera permanente planes de manejo ambiental y, en consecuencia, a realizar las acciones necesarias para prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo de las mismas, a través de la implementación de prácticas de prevención de la contaminación y procesos con tecnologías limpias, prácticas de reúso, reciclaje, tratamiento y disposición final. Asimismo, están obligados a adoptar medidas destinadas a la conservación de los recursos hidrobiológicos y de los ecosistemas que les sirven de sustento.



Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

37.1 Una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.

37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de la presente Ley.

37.3 Un Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos por cada operación de traslado de residuos peligrosos, fuera de instalaciones industriales o productivas, concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales y similares. Esta disposición no es aplicable a las operaciones de transporte por medios convencionales o no convencionales que se realiza al interior de las instalaciones o áreas antes indicadas (Resaltado y subrayado agregado).

29. En ese orden de ideas, el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM dispone que el generador entregará a la autoridad del sector competente durante los quince (15) primeros días de cada mes, los manifiestos originales acumulados del mes anterior.

"Artículo 43°.- Manejo del manifiesto"

El generador y las EPS-RS o EC-RS, según sea el caso que han intervenido hasta la disposición final, remitirán y conservarán el manifiesto indicado en el artículo anterior, ciñéndose a lo siguiente:

1. El generador entregará a la autoridad del sector competente durante los quince primeros días de cada mes, los manifiestos originales acumulados del mes anterior; en caso que la disposición final se realice fuera del territorio nacional, adjuntará copias de la Notificación del país importador, conforme al artículo 95 del Reglamento y la documentación de exportación de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas;

2. La autoridad del sector competente indicada en la Ley, remitirá a la DIGESA copia de la información mencionada en el numeral anterior, quince días después de su recepción;

3. El generador y las EPS-RS o la EC-RS según sea el caso, conservarán durante cinco años copia de los manifiestos debidamente firmados y sellados como se señala en el artículo anterior".

30. Asimismo, los artículos 42° y 116° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, disponen que cualquier operación de transporte de residuos fuera de las instalaciones del generador debe ser realizada por una EPS-RS, y si se trata de residuos sólidos peligrosos, dicha operación deberá registrarse en el Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos, que debe ser suscrita por el generador y la EPS-RS responsable del servicio de transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos³⁷.

³⁷ DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

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

31. De la lectura del numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37° de la Ley N° 27314 y los artículos 42° y 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, se advierte que para la configuración del incumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable establecida en la mencionada norma deben presentarse dos situaciones:
- a) El traslado de residuos sólidos peligrosos fuera de las instalaciones productivas del EIP; y,
 - b) La falta de presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos dentro del plazo establecido.

Si se habría efectuado el transporte de residuos sólidos peligrosos fuera de las instalaciones del generador (transporte externo) por parte de una EPS-RS

32. Con relación al primer elemento descrito en el numeral 1 del artículo 42° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, el cual dispone que la obligación de contar con el Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos **se configura por cada operación de transporte de residuos peligrosos que efectúe una EPS-RS fuera de las instalaciones del generador**. De este modo, es posible efectuar el seguimiento del flujo de los residuos peligrosos a través de un registro.
33. De lo señalado, se desprende que la obligación ambiental fiscalizable derivada del numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE tiene como primer elemento para su configuración el traslado de residuos sólidos peligrosos fuera de las instalaciones productivas del EIP, el cual constituye un elemento que debe acreditarse previamente para exigir su cumplimiento.
34. En ese sentido, resulta importante verificar si se habría efectuado el transporte de residuos sólidos peligrosos fuera de las instalaciones del generador (transporte externo) a través de una EPS-RS, con la finalidad de determinar si correspondía a Mai Shi suscribir los Manifiestos de Residuos Sólidos Peligrosos por dichos traslados³⁸.
35. Al respecto, Mai Shi sostuvo que el artículo 37° de la Ley N° 27314 establece que la presentación de los manifiestos de residuos sólidos peligrosos deberá realizarse por cada operación de traslado; sin embargo, señaló que no se ha tenido en cuenta que

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; (...).

Artículo 116°.- Manifiesto de manejo de residuos peligrosos

El generador y la EPS-RS responsable del servicio de transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos están obligados a suscribir un Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos, según el formulario del Anexo 2 y de acuerdo a lo indicado en los artículos 41°, 42° y 43° del Reglamento.

³⁸ Es importante agregar que las acciones formales relacionadas con el manifiesto de residuos sólidos peligrosos (como su suscripción y conservación), no solo involucran a las EPS-RS encargadas del transporte externo, sino a todas las que participen en su movimiento, ya sea en su tratamiento o disposición final; sin embargo, dado que la finalidad en el presente acápite es determinar si corresponde a la recurrente contar con los Manifiestos de Residuos Sólidos Peligrosos del 2009, dicho extremo no será materia de análisis.



no realizó ningún traslado de residuos sólidos peligrosos, razón por la cual "esta operación no es aplicable al traslado interno de los mismos".

36. Asimismo, la administrada precisó, en su recurso de apelación, que a efectos de realizar el traslado de sus residuos sólidos peligrosos contrató los servicios de una empresa dedicada a dicha actividad, lo cual se evidencia de la Carta N° 070-2015/MSG/GER del 24 de febrero de 2015³⁹, a través de la cual dejó constancia que la empresa ARPE E.I.R.L. efectuó la operación de transporte externo de los residuos peligrosos generados en el EIP de Mai Shi durante los meses de enero a octubre de 2012⁴⁰, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 2: Traslado de Residuos Sólidos peligrosos fuera del EIP de Mai Shi

N° de Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos	Fecha de traslado fuera del EIP	Mes en el que debió presentarse el Manifiesto
000002-2012-PRODUCE	18/01/2012	Febrero
000003-2012-PRODUCE	18/01/2012	Febrero
000004-2012-PRODUCE	18/01/2012	Febrero
000005-2012-PRODUCE	18/01/2012	Febrero
000006-2012-PRODUCE	15/02/2012	Marzo
000007-2012-PRODUCE	15/02/2012	Marzo
000008-2012-PRODUCE	15/02/2012	Marzo
000009-2012-PRODUCE	15/02/2012	Marzo
000010-2012-PRODUCE	20/03/2012	Abril
000011-2012-PRODUCE	20/03/2012	Abril
000012-2012-PRODUCE	20/03/2012	Abril
000013-2012-PRODUCE	20/03/2012	Abril
000014-2012-PRODUCE	18/04/2012	Mayo
000016-2012-PRODUCE	18/04/2012	Mayo
000017-2012-PRODUCE	18/04/2012	Mayo
000018-2012-PRODUCE	17/05/2012	Junio
000019-2012-PRODUCE	17/05/2012	Junio
000020-2012-PRODUCE	17/05/2012	Junio
000021-2012-PRODUCE	17/05/2012	Junio
000022-2012-PRODUCE	20/06/2012	Julio
000023-2012-PRODUCE	20/06/2012	Julio
000024-2012-PRODUCE	20/06/2012	Julio
000025-2012-PRODUCE	20/06/2012	Julio
000026-2012-PRODUCE	18/07/2012	Agosto
000027-2012-PRODUCE	18/07/2012	Agosto
000028-2012-PRODUCE	18/07/2012	Agosto
000030-2012-PRODUCE	18/07/2012	Agosto
000031-2012-PRODUCE	20/08/2012	Setiembre
000032-2012-PRODUCE	20/08/2012	Setiembre
000033-2012-PRODUCE	20/08/2012	Setiembre

³⁹ Foja 274.

⁴⁰ Dedicada a la recolección, transporte, segregación, almacenamiento, tratamiento y disposición final de residuos sólidos con Registro y Autorización DIGESA N° 710-12 (Foja 274).

000034-2012-PRODUCE	20/08/2012	Setiembre
000035-2012-PRODUCE	16/09/2012	Octubre
000036-2012-PRODUCE	16/09/2012	Octubre
000037-2012-PRODUCE	16/09/2012	Octubre
000038-2012-PRODUCE	16/09/2012	Octubre
000039-2012-PRODUCE	21/10/2012	Noviembre
000040-2012-PRODUCE	21/10/2012	Noviembre
000041-2012-PRODUCE	21/10/2012	Noviembre
000042-2012-PRODUCE	21/10/2012	Noviembre

Fuente: Carta N° 070-2015/MSG/GER
Elaborado: TFA

37. De lo señalado en el considerando precedente se desprende que Mai Shi realizó el traslado de sus residuos sólidos peligrosos fuera de las instalaciones de su EIP a través de una EPS-RS (ARPE E.I.R.L.) y suscribió el Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos por cada traslado externo realizado, -correspondiente a los residuos sólidos peligrosos generados durante los meses de enero a octubre de 2012-, conforme a lo establecido en el 37° de la Ley N° 27314 y los artículos 42° y 116° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
38. Cabe señalar que, de acuerdo con lo señalado en el considerando 36 y 37 de la presente resolución, se demuestra que se ha configurado el primer elemento del tipo infractor del numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

Si Mai Shi habría cumplido con la obligación referida a la presentación de Manifiesto de Residuos Sólidos dentro del plazo legal

39. Con relación al segundo elemento referido a la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos dentro del plazo legal, Mai Shi señaló que de acuerdo con el numeral 4 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁴¹, en concordancia con el artículo 115° del mismo dispositivo normativo, la presentación de los manifiestos de residuos sólidos peligrosos no es mensual sino que de acuerdo con la Ley N° 27314 es anual, por lo que cumplió con la obligación de presentar los manifiestos de residuos sólidos peligrosos dentro de los alcances de los artículos 140° y siguientes de la Ley N° 27444.
40. Al respecto, corresponde señalar que de acuerdo con el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM el generador entregará a la autoridad del sector competente durante los quince (15) primeros días de cada mes, los manifiestos originales acumulados del mes anterior⁴² por cada operación de traslado de residuos

⁴¹ DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 25°.- Obligaciones del generador

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

(...)

4. Presentar Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos a la autoridad competente de su sector de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115° de Reglamento.

⁴² DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 43°.- Manejo del manifiesto

El generador y las EPS-RS o EC-RS, según sea el caso que han intervenido hasta la disposición final, remitirán y conservarán el manifiesto indicado en el artículo anterior, cifrándose a lo siguiente:

1. El generador entregará a la autoridad del sector competente durante los quince primeros días de cada mes, los manifiestos originales acumulados del mes anterior; en caso que la disposición final se realice fuera del



peligrosos fuera de sus instalaciones de su EIP; lo contrario supone la configuración de una infracción administrativa.

41. En ese contexto se debe mencionar que a través del Oficio N° 189-2012-PRODUCE/DGSP-Dia del 7 de diciembre de 2012⁴³, la DGSP de Produce remitió a la DS una relación de EIP que no habrían cumplido con presentar hasta el 30 de noviembre de 2012 los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al año 2012. En el referido listado se consignó al EIP de Mai Shi, conforme se expone a continuación:

Cuadro N° 3: Listado de empresas que no cumplieron con la presentación de Manifiestos

Empresa	Actividad	Capacidad	Departamento	Licencia vigente
Mai Shi	Congelado	41,6 t/d	Piura	Resolución Directoral N° 022-2007-PRODUCE/DGEPP

Fuente: Oficio N° 189-2012-PRODUCE/DGSP-Dia

42. En atención al mencionado Oficio, se emitió el Informe de Supervisión y la Resolución Subdirectoral N° 1255-2013-OEFA/DFSAI/SDI a través de los cuales se determinó que Mai Shi incurrió en la infracción tipificada en el numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 011-2011-PRODUCE, por cuanto no cumplió con presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos por los residuos sólidos generados durante el año 2012, lo cual ha sido acreditado a través de la Carta N° 070-2015/MSG/GER en donde se evidenció que Mai Shi habría realizado trasladado fuera de sus instalaciones productivas sus residuos sólidos peligrosos generados durante los meses de enero a octubre de 2012.
43. Ahora bien, de lo señalado en el considerando 36 de la presente resolución se observa que Mai Shi realizó un Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos por cada traslado de residuos sólidos peligrosos fuera de sus instalaciones durante los meses de enero a octubre de 2012; por lo que, debió remitirlos a la autoridad competente durante los quince (15) primeros días del mes siguiente, es decir de febrero a noviembre de 2012. No obstante, no los presentó ante la autoridad competente sino recién el 15 de enero de 2013, es decir de forma extemporánea, lo cual se evidencia a través de la Carta N° 011-2013/MSG/GER⁴⁴, la cual contiene los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos de febrero a noviembre de 2012.

territorio nacional, adjuntara copias de la Notificación del país importador, conforme al artículo 95° del Reglamento y la documentación de exportación de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas;

(...).

Fojas 1 a 13.

Presentada mediante escrito con registro N° 001585 (Ver página 75 del disco compacto que obra a foja 113).

44. En ese sentido, si bien Mai Shi elaboró los referidos Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos cada vez que realizó el traslado de residuos sólidos peligrosos generados durante los meses de enero a octubre de 2012 no los presentó dentro del plazo legal previsto. En consecuencia, ha quedado acreditado que Mai Shi no cumplió con la obligación prevista en el numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 011-2011-PRODUCE, la cual exige a los generadores de residuos sólidos que presenten su Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos por cada operación de traslado de residuos peligrosos que realicen fuera de sus instalaciones.
45. De otro lado, Mai Shi señaló que de acuerdo con el numeral 4 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, *"los obligados deberán presentar su manifiesto conforme a lo dispuesto en el artículo 115° del mismo reglamento que a la vez precisa que esta NO ES MENSUAL, verificando que se ha incurrido en dos errores de interpretación propiciado por la misma norma reglamentaria que no es congruente con lo que dispone la ley bajo el principio de jerarquización de normas, porque en este precepto se señala CADA AÑO, lo que no solo viene ocasionando confusión sino errores"*. En tal sentido, la administrada señaló que cumplió con la obligación de presentar los manifiestos de residuos sólidos peligrosos se encuentran dentro de lo estipulado en los artículos 140° y siguientes de la Ley N° 27444.
46. Al respecto, corresponde señalar que el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece el plazo de presentación para la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos⁴⁵, el cual debe ser realizado dentro de los quince (15) días hábiles de cada año y deberá contener la información sobre los residuos generados durante el año transcurrido, así como el Plan de Manejo de Residuos Sólidos que se ejecutará en el siguiente periodo. De lo indicado se desprende que el plazo previsto en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no está previsto para el Manifiesto de Manejo de Residuos, el cual tiene un plazo distinto de acuerdo con lo antes señalado, sino para la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos.
47. En ese sentido, contrariamente a lo expuesto por la administrada, corresponde señalar que la presentación del Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos no es anual sino mensual, debiendo informarse cada operación de traslado de residuos sólidos peligrosos que realice, razón por la cual su presentación extemporánea constituye un incumplimiento a la obligación a cargo de los titulares de las actividades pesqueras de presentarlos ante la autoridad competente, el mismo que se encuentra tipificado como infracción administrativa en el numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificada por Decreto Supremo N° 011-2011-PRODUCE.
48. Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 5° de la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD⁴⁶, el cese de la conducta infractora no sustrae la materia sancionable y, en

⁴⁵ Que constituye otro documento que el generador de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal debe presentar ante la autoridad.

⁴⁶ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.
Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable.



consecuencia, no exime a Mai Shi de su responsabilidad. En ese sentido, la presentación extemporánea del Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos por los meses de enero a octubre de 2012 no deja sin efecto las conductas imputadas.

49. Por lo expuesto, a partir de lo señalado en los considerandos 37, 38 y 44 de la presente resolución, esta Sala considera que se han acreditado los elementos que configuran el tipo infractor señalado en el numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE. En ese sentido, Mai Shi es responsable por no haber presentado los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos dentro del plazo legal establecido (febrero a noviembre de 2012).
50. Por otro lado, con relación a la vulneración del principio de jerarquía normativa aludido por la administrada, corresponde señalar que mencionado principio debe ser entendido de la siguiente forma:

(...), una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de ésta depende de aquella. Con referencia a este principio, el artículo 51° de la Constitución dispone que la Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente⁴⁷.

51. Al respecto, corresponde señalar que al haberse acreditado la comisión del tipo infractor previsto en el numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE no se habría vulnerado el referido principio alegado por la administrada, el cual por lo señalado en los considerandos 46 y 47 de la presente resolución no contraviene ni resulta incompatible con lo dispuesto en la Ley N° 27314, razón por la cual lo señalado por Mai Shi carece de sentido, por cuanto se ha aplicado la norma pertinente.
52. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por la administrada en este extremo de su recurso de apelación.
53. Finalmente, Mai Shi señaló que no habría generado daño potencial ni real, ni generado daños a la salud de las personas, por tanto dicha imputación es de menor trascendencia, tal como ha sido establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD; en ese sentido, la administrada agregó que "al emitir la resolución impugnada se ha obviado el numeral 5.2 del artículo 5° del mencionado Reglamento".
54. Al respecto, corresponde señalar que a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD se busca promover la subsanación voluntaria de aquellos

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el artículo 35° del presente Reglamento.

Debe indicarse que actualmente esta disposición se encuentra contenida en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2012, mediante la cual se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

⁴⁷

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0005-2006-PI/TC. Fundamento jurídico 11.

incumplimientos leves que no han generado daño al ambiente o a la salud de las personas (hallazgos de menor trascendencia) en el marco de las actividades llevadas a cabo por la Autoridad de Supervisión.

55. Asimismo, debe indicarse que la Disposición Complementaria Transitoria de la norma en mención establece que las disposiciones de dicho reglamento no resultan aplicables para los hallazgos de menor trascendencia que a la fecha de su entrada en vigencia estén siendo investigados en un procedimiento administrativo sancionador, siendo que en dichos casos la DFSAI podrá calificar dicho hallazgo como leve y sancionarlo con una amonestación siempre que el administrado acredite haberlo subsanado.
56. Cabe señalar que la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD no establecía disposición alguna respecto a los hallazgos de menor trascendencia que a la fecha de su entrada en vigencia eran materia de un ITA pero aún no habían sido materia de un procedimiento administrativo sancionador, razón por la cual correspondía que la DFSAI iniciará el procedimiento administrativo sancionador, de acuerdo con sus competencias⁴⁸.
57. Sobre el particular, cabe indicar que el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**), la cual estableció en su artículo 19^{o49} que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.
58. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

⁴⁸ Cabe señalar que la Disposición Complementaria Transitoria Única de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, fue modificada por el artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2014-OEFA-CD publicada el 25 de enero de 2015, estableciendo que la DFSAI podría aplicar las disposiciones del referido Reglamento para decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, si verifica que a su entrada en vigencia el hallazgo de menor trascendencia se encuentra debidamente subsanado; no obstante, debe indicarse que dicha disposición entró en vigencia cuando el presente procedimiento administrativo sancionador ya había sido iniciado; razón por la cual, su aplicación no resultaba pertinente.

⁴⁹ **LEY N° 30230.**
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 periodo, 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 (...)



(...)

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.

(...)" (Resaltado agregado)

59. En ese sentido, en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 30230, mediante Resolución Directoral N° 167-2015-OEFA/DFSAI se determinó la responsabilidad administrativa de Mai Shi por incumplir lo dispuesto en el numeral 118 del artículo 34° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, no imponiéndosele sanción alguna.
60. Asimismo, la Resolución Directoral N° 167-2015-OEFA/DFSAI no ordenó la realización de medidas correctivas por la comisión de las infracciones, toda vez que no resultaba razonable ni oportuno disponer el dictado de dicha medida administrativa.
61. Por lo tanto, queda claro que no resultaba aplicable a Mai Shi las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD respecto del incumplimiento referido a la falta de presentación del Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos, pues la aplicación de dicha norma no le resultaba más favorable para Mai Shi, debido a que implicaba calificar dicho hallazgo como infracción leve y sancionarla con una amonestación.
62. Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde señalar que en su recurso de apelación la administrada manifestó que la conducta imputada es de menor trascendencia; sin embargo, también precisó que a través de la presentación de sus Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos habría cumplido una obligación legal de forma oportuna, en concordancia con las normas legales vigentes, cuyo plazo, -a su entender-, era de forma anual. Al respecto, cabe señalar que lo afirmado por Mai Shi no es congruente, toda vez que señaló haber cumplido con un mandato legal y, a la vez, haber subsanado el mismo mandato legal, el cual según Mai Shi calificaría como una conducta de menor trascendencia; en ese sentido, habiéndose verificado que Mai Shi presentó los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos de forma extemporánea, esta Sala es de la opinión que lo sostenido por la administrada no es una conducta de menor trascendencia, sino, tal como ella misma lo ha señalado es el cumplimiento de una obligación legal estipulada en el numeral 1 del artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

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 de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 167-2015-OEFA/DFSAI del 27 de febrero de 2015, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la empresa Mai Shi Group S.A.C y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Presidente

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

.....
LUIS EDUARDO RAMIREZ PATRÓN
Vocal

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

.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal

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