



Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 025-2015-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 604-2013-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : IMPORT EXPORT PESCA Y AGRICULTURA S.R.L.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 424-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 424-2015-OEFA/DFSAI del 30 de abril de 2015, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Import Export Pesca y Agricultura S.R.L., por no presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al mes de junio del año 2012, lo cual configura una infracción 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. Import Export Pesca y Agricultura S.R.L.¹ (en adelante, **Import Export Pesca**) es titular de la licencia de operación de una planta de harina residual, con una capacidad instalada de 10 t/h, en su establecimiento industrial pesquero ubicado en Manzana Z, Lote 03, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura (en adelante, **EIP**).
2. Mediante Oficio N° 189-2012-PRODUCE/DGSP-Dia², 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 de doscientos ocho (208) establecimientos industriales pesqueros que no habrían cumplido con presentar, hasta el 30 de noviembre de 2012, los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos (en adelante, **Manifiestos**), correspondientes al año 2012, entre los cuales se encontraba el EIP de titularidad de Import Export Pesca.
3. Del análisis del Oficio N° 189-2012-PRODUCE/DGSP-Dia, la DS determinó que Import Export Pesca habría incurrido en la infracción tipificada en el numeral 118 del artículo

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20484201766.

² Fojas 1 a 13.

134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE (en adelante, **Decreto Supremo N° 012-2001-PE**), modificado por Decreto Supremo N° 011-2011-PRODUCE³, que aprobó el Reglamento de la Ley General de Pesca, tal como consta en el Informe N° 00033-2013-OEFA/DS (en adelante, **Informe de Supervisión**)⁴ y en el Informe Técnico Acusatorio N° 232-2013-OEFA/DS⁵ (en adelante, **ITA**).

4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectorial N° 945-2013-OEFA/DFSAI-SDI del 11 de octubre 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 procedimiento administrativo sancionador contra Import Export Pesca⁶.
5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por la administrada⁷, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 424-2015-OEFA/DFSAI del 30 de abril de 2015⁸, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Import Export Pesca, por la comisión de la infracción que se muestra a continuación en el Cuadro N° 1⁹:

Cuadro N° 1: Detalle de la determinación de responsabilidad administrativa por parte de Import Export Pesca mediante la Resolución Directoral N° 424-2015-OEFA/DFSAI¹⁰

| N° | Conducta infractora | Norma tipificadora |
|----|---|--|
| 1 | 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, Reglamento de la Ley General de Pesca (en adelante, Decreto Supremo N° 012-2001-PE) ¹¹ , en |

³ Publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de julio de 2011.

⁴ Fojas 14 y 15.

⁵ Elaborado por la DS el 2 de agosto de 2013 (Fojas 17 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).

⁶ Fojas 29 a 32.

⁷ Mediante escrito con Registro N° 033887 del 11 de noviembre de 2013 (Fojas 35 a 148).

⁸ Fojas 196 a 205.

⁹ Cabe señalar que a través del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 424-2015-OEFA/DFSAI se dispuso el archivo del procedimiento administrativo sancionador, respecto a la siguiente conducta imputada:

- No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos, correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, julio, agosto, setiembre, octubre y noviembre de 2012, lo cual habría generado el incumplimiento del numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

¹⁰ Cabe indicar que la DFSAI no ordenó la realización de medidas correctivas a Import Export Pesca, porque el 16 de enero de 2013 comunicó a la DS del OEFA copia de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos elaborados en atención a los traslados efectuados en mayo de 2012. En ese sentido, la administrada cesó la conducta infractora materia de análisis, razón por la cual no resultaba razonable, ni oportuno disponer el dictado de una medida correctiva.

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.



| N° | Conducta infractora | Norma tipificadora |
|----|---------------------|--|
| | | 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 . |

Fuente: Resolución Directoral N° 424-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 424-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:
- a) La DFSAI señaló que Import Export Pesca trasladó residuos sólidos peligrosos fuera de sus instalaciones durante el mes de mayo de 2012, tal como consta en la Carta N° 001-2013-IEPA SRL¹⁴, recibida por el OEFA el 16 de enero de 2013, a través de la cual la administrada presentó los correspondientes a dicho periodo.

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.

¹² LEY N° 27314, la Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.

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, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado 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 DIGSESA 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.

¹⁴ Foja 143.

- b) Asimismo, la DFSAI precisó que si bien Import Export Pesca elaboró los Manifiestos del año 2012 no presentó el correspondiente al mes de mayo de 2012, dentro del plazo legal establecido, esto es, dentro de los quince (15) primeros días del mes siguiente de realizado el traslado de los residuos.
- c) En cuanto al argumento de Import Export Pesca referido a que cumplió con presentar los Manifiestos de conformidad con su instrumento de gestión ambiental, así como con su Declaración y Plan de Manejo de Residuos Sólidos, la primera instancia administrativa señaló que la administrada ha presentado los Manifiestos de forma extemporánea, habiéndose acreditado el incumplimiento del numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
- d) Finalmente, la DFSAI precisó que el 16 de enero de 2013 Import Export Pesca presentó a la DS una copia de los Manifiestos elaborados en atención a los traslados de residuos sólidos peligrosos efectuados en el mes de mayo de 2012, con lo cual acreditó el cese de la conducta infractora. Por lo tanto, en aplicación del numeral 2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de 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, **Resolución N° 026-2014-OEFA/CD**)¹⁵, en concordancia con la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, (en adelante **Resolución N° 045-2015-OEFA/PCD**), no resultaba pertinente el dictado de una medida correctiva.

7. El 30 de junio de 2015¹⁶, Import Export Pesca interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 424-2015-OEFA/DFSAI, de acuerdo con los siguientes fundamentos:

¹⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de 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, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

(...)

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.

(...)

¹⁶ Fojas 207 a 2015.



- a) Import Export precisó que la normativa vigente indica que los Manifiestos se presentan por cada operación de traslado de residuos sólidos peligrosos fuera de las instalaciones industriales¹⁷. En ese sentido, precisó que contaba con un almacenamiento temporal de residuos sólidos peligrosos diligentemente instalado en su EIP¹⁸, programándose la respectiva evacuación de los mismos en los meses de mayo y diciembre, razón por la cual en el mes de junio de 2012 no se trasladaron residuos sólidos. En consecuencia, no generó ni presentó un manifiesto por dicho mes.
- b) En ese contexto, la administrada sostuvo que el pronunciamiento de la DFSAI habría vulnerado el principio de presunción de veracidad recogido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**)¹⁹, ello en virtud de lo siguiente:
- "En ese sentido, la falta de una regulación adecuada -como es nuestro caso- no se puede permitir la aplicación de un criterio que resulta arbitrario. Por tal motivo, la ley o norma jurídica es de aplicación para todos cuando las circunstancias son iguales, pero cuando estas condiciones varían, la norma resulta inaplicable²⁰".*
- c) De otro lado, Import Export Pesca alegó que se habría vulnerado el principio de verdad material, señalado en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444²¹, así como su derecho a la defensa, previsto en el numeral 14 del

¹⁷ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

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:

(...)

37.3 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.

¹⁸ La administrada precisa que de esa manera realiza la respectiva evacuación dependiendo de la cantidad de residuos sólidos que se tengan almacenada (Foja 212).

¹⁹ **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. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.7 Principio de presunción de veracidad.- En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

²⁰ Numeral 14 de su escrito de apelación (Foja 2011).

²¹ **LEY N° 27444.**

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

artículo 139° de la Constitución Política del Perú, y el principio del debido procedimiento²², debido a que:

"(...) no existe una prueba fehaciente que acredite que el Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos concerniente al mes en el que se efectuó la evacuación de residuos nunca se llegó a realizar, así como falta de prueba que demuestre un estado inadecuado de su almacén temporal de residuos sólidos y de las condiciones salubre en que realiza sus actividades; prueba de ello da a conocer la Declaración de Residuos Sólidos del 2012 que remitió a la DS del OEFA mediante Carta N° 001-2013-IEPA SRL de fecha 13 de enero de 2013 (...)"

- d) Finalmente, señaló que a través de la Carta N° 001-2013-IEPA SRL de fecha 13 de enero de 2013, habría cumplido con la presentación de los Manifiestos, cuando no existía procedimiento administrativo sancionador alguno en su contra, lo cual constituye un atenuante de responsabilidad administrativa, de acuerdo con lo previsto en el artículo 236-A de la Ley N° 27444²³. Además, hace hincapié en la importancia de la intencionalidad en la conducta del administrado para determinar si ésta debe ser objeto de sanción o no, la cual no se encuentra presente caso, sino todo lo contrario, debido a que actuó diligentemente en pleno cumplimiento de sus obligaciones. En ese sentido, solicitó que se aplique el principio de razonabilidad a fin de que exista una adecuación de la sanción a la conducta realizada y a las circunstancias que inciden en dicha actuación²⁴.

22

LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho 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.

23

LEY N° 27444.

Artículo 236-A.- Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones

Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes:

1. La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235°.

(...).

24

LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.



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**)²⁵, 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**)²⁶, 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 OEFA²⁷.

²⁵ **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.

²⁶ **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. (...).

²⁷ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

11. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²⁸ 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/CD²⁹ 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° 29325³⁰, 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**)³¹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

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

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ 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.
(...).

³¹ 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.



vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)³².

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**)³³, 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 ambiente³⁴.
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 fundamental³⁵ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida así como el

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³³ **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.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁵ **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".

derecho a que dicho ambiente se preserve³⁶; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁷.

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 inciertos³⁸.
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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

21. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Si Import Export Pesca tenía la obligación de presentar los Manifiestos en el mes de junio de 2012.
 - (ii) Si se encuentra acreditado con medios probatorios idóneos que Import Export Pesca incurrió en la infracción prevista en el numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

³⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC (Fundamento jurídico 4), ha señalado lo siguiente:

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

³⁷ 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.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



- (iii) Si los criterios de gradualidad establecidos en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 deben ser tomados en cuenta a efectos de determinar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Import Export Pesca.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si Import Export Pesca tenía la obligación de presentar los Manifiestos en el mes de junio de 2012

22. El numeral 119.2 del artículo 119° de la Ley N° 28611³⁹ dispone que la gestión de residuos sólidos es responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
23. A su vez, conforme con lo establecido en el artículo 78° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas son responsables, entre otros, por la disposición de desechos que generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones.
24. Asimismo, de acuerdo a los artículos 1° y 16° de la Ley N° 27314, en concordancia con el artículo 3° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, las disposiciones contenidas en dichos dispositivos legales son de aplicación al conjunto de actividades relativas a la gestión y manejo de residuos sólidos; siendo de cumplimiento obligatorio para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional⁴⁰.

³⁹ LEY N° 28611.

Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos

119.1 La gestión de los residuos sólidos de origen doméstico, comercial o que siendo de origen distinto presenten características similares a aquellos, son de responsabilidad de los gobiernos locales. Por ley se establece el régimen de gestión y manejo de los residuos sólidos municipales.

119.2 La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

⁴⁰ LEY N° 27314.

Artículo 1°.- Objeto

La presente Ley establece derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de la sociedad en su conjunto, para asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos, sanitaria y ambientalmente adecuada, con sujeción a los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales y protección de la salud y el bienestar de la persona humana.

Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal

El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.

Los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables de:

(...)

6.- El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias de la presente Ley.

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 3°.- Ámbito de aplicación

El Reglamento es de aplicación al conjunto de actividades relativas a la gestión y manejo de residuos sólidos; siendo de cumplimiento obligatorio para toda persona natural o jurídica, pública o privada dentro del territorio nacional.

25. Al respecto, el numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 011-2011-PRODUCE⁴¹, 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.

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

"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 (Resaltado y subrayado agregado).

27. 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, cediéndose 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;

⁴¹ Publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de julio de 2011.



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 anterior⁴².

28. 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 los Manifiestos, que debe ser suscrita por el generador y la EPS-RS responsable del servicio de transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos⁴².
29. 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 la obligación ambiental fiscalizable establecida la mencionada norma contiene los siguientes elementos:
- a) El traslado de residuos sólidos peligrosos fuera de las instalaciones productivas del EIP; y,
 - b) La no presentación de los Manifiestos dentro del plazo establecido.
30. Por lo tanto, a efectos de sancionar el incumplimiento del dispositivo legal antes mencionado corresponde verificar la concurrencia de los elementos que configuran el tipo infractor.
31. Al respecto, cabe señalar que Import Export Pesca argumentó que la normativa vigente indica que los Manifiestos se presentan por cada operación de traslado de residuos peligrosos fuera de las instalaciones industriales. En ese sentido, indicó que el pronunciamiento de la DFSAI habría vulnerado el principio de presunción de veracidad recogido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, ello en virtud de que *"la falta de una regulación adecuada -como es nuestro caso- no se puede permitir la aplicación de un criterio que resulta arbitrario. Por tal motivo, la ley o norma jurídica es de aplicación para todos cuando las circunstancias son iguales, pero cuando estas condiciones varían, la norma resulta inaplicable"*.
32. Sobre el particular, debe mencionarse que el artículo 109° de la Constitución Política del Perú⁴³ establece que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación

⁴² 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 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.

⁴³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

salvo disposición contraria que postergue su vigencia. En ese sentido, la normativa de residuos sólidos señalada en los considerandos 25 a 28 de la presente resolución resulta obligatoria y exigible para Import Export Pesca, teniendo en cuenta que la falta de presentación de los Manifiestos corresponde al mes de junio de 2012, por el traslado fuera de su EIP de los residuos sólidos peligrosos generados en el mes de mayo de 2012, fecha en que dicha normativa se encontraba vigente.

33. Asimismo, la administrada debe tener en cuenta que en su calidad de titular de una licencia de operación para realizar actividades pesqueras se encontraba obligada a cumplir con la normativa vigente. Por tanto, de lo expuesto se desprende que Import Export Pesca en su calidad de persona jurídica dedicada a actividades pesqueras es conocedora de las normas que regulan su actividad, de las obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo que se le imponen como titular para operar un establecimiento industrial pesquero, de las consecuencias de la inobservancia de las mismas, por lo que el desconocimiento de las normas que regulan su actividad o una presunta inexperiencia no son circunstancias que la eximan de responsabilidad, puesto que el artículo 79° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, establece que toda infracción será sancionada administrativamente⁴⁴.
34. Teniendo en cuenta lo señalado, debe indicarse que, -con relación al traslado de residuos sólidos peligrosos fuera de las instalaciones productivas del EIP y a la falta de presentación de los Manifiestos-, la administrada precisó que la normativa vigente indica que los Manifiestos se presentan por cada operación de traslado de residuos sólidos peligrosos fuera de las instalaciones industriales. En ese sentido, precisó que contaba con un almacenamiento temporal de residuos sólidos peligrosos diligentemente instalado en su EIP, programándose la respectiva evacuación de los mismos en los meses de mayo y diciembre, razón por la cual en el mes de junio de 2012 no se trasladaron residuos sólidos y, por ende, no generó ni presentó Manifiestos por dicho mes.
35. Ante ello, corresponde señalar que de acuerdo con el numeral 1 del artículo 42° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM 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.
36. En ese sentido, cabe precisar que a través del Oficio N° 189-2012-PRODUCE/DGSP-Dia del 7 de diciembre de 2012, la DGSP remitió a la DS una relación de empresas que no habrían cumplido con presentar los Manifiestos hasta el 30 de noviembre de 2012. En el referido listado se consignó al EIP de Import Export Pesca, conforme se expone a continuación:

Artículo 109°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

⁴⁴ DECRETO LEY N° 25977, Ley General de Pesca, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de diciembre de 1992.

Artículo 79°.- Toda infracción será sancionada administrativamente, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar.

**Cuadro N° 2: Listado de empresas que no cumplieron con la presentación de Manifiestos**

| Empresa | Actividad | Capacidad | Departamento | Licencia vigente |
|--|-----------|-----------|--------------|---|
| (...) | (...) | (...) | (...) | (...) |
| Import Export Pesca y Agricultura S.R.L. | Harina | 10 T/H | Piura | Resolución Directoral N° 539-2008-PRODUCE/DGEPP |
| (...) | (...) | (...) | (...) | (...) |

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

37. En atención al mencionado oficio, se emitió el Informe de Supervisión y la Resolución Subdirectoral N° 954-2013-OEFA/DFSAI/SDI a través de los cuales se determinó que Import Export Pesca 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 por el traslado de los residuos sólidos peligrosos fuera de su EIP generados en el mes de mayo de 2012, lo cual ha sido acreditado a través de la Carta N° 001-2013-IEPA SRL, presentada por la administrada.
38. Asimismo, corresponde señalar que a través de la mencionada Carta se dejó constancia que la empresa ALBUFERAS INGENIEROS SRL. efectuó la operación de transporte externo de los residuos peligrosos generados en el EIP de Import Export Pesca durante el mes de mayo de 2012⁴⁵, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 3: Traslado de Residuos Sólidos peligrosos fuera del EIP de Import Export Pesca

| Residuo Sólido Peligroso | Cantidad trasladada fuera del EIP | Fecha de traslado |
|--|-----------------------------------|-------------------|
| Residuos de hollín. | 0.75 | 3/05/2012 |
| Trapos contaminados con hidrocarburos. | 0.32 | |

Fuente: Carta N° 001-2013-IEPA SRL

Elaborado: TFA

39. De lo señalado en los considerandos precedentes, se desprende que Import Export Pesca realizó el traslado de sus residuos sólidos peligrosos generados durante el mes de mayo de 2012 fuera de las instalaciones productivas a través de una EPS-RS (ALBUFERAS INGENIEROS S.R.L.) y suscribió el mencionado Manifiesto por dicho traslado, de conformidad con lo establecido en el artículo 37° de la Ley N° 27314 y los artículos 42° y 116° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; razón por la cual debió presentarlos durante los primeros quince (15) días del mes de junio de 2012.
40. En efecto, de lo señalado en el considerando 38 de la presente resolución se observa que Import Export Pesca trasladó los residuos sólidos peligrosos generados el mes de mayo de 2012 fuera de sus instalaciones productivas; razón por la cual, debió remitirlos a la autoridad competente durante los quince (15) primeros días del mes

⁴⁵ Dedicada a la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos con Registro y Autorización DIGESA N° EPNH-753.12.

siguiente, es decir en junio de 2012. No obstante, la recurrente no los presentó ante la autoridad competente sino recién hasta el 16 de enero de 2013, es decir de forma extemporánea, lo cual se evidencia a través de la Carta N° 001-2013-IEPA SRL, la cual contiene los Manifiestos correspondientes al traslado de residuos sólidos peligrosos generados en mayo de 2012.

41. En ese sentido, si bien Import Export Pesca elaboró el referido Manifiesto por el traslado de residuos sólidos peligrosos generados durante el mes de mayo de 2012, no los presentó dentro del plazo legal previsto; razón por la cual, ha quedado acreditado que Import Export Pesca 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 obliga a los generadores de residuos sólidos a presentar sus Manifiestos por cada operación de traslado de residuos peligrosos que realicen fuera de sus instalaciones.
42. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por la administrada referido a que recolectaba sus residuos sólidos peligrosos en almacenes temporales siendo evacuados durante los meses de mayo y diciembre, por cuanto se ha verificado que realizó el traslado de sus residuos sólidos peligrosos generados en el mes de mayo de 2012 fuera de sus instalaciones productivas, por lo que debió presentar su Manifiesto dentro de los quince (15) primeros días del mes de junio de 2012.
43. Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde precisar que Import Export no ha presentado medio probatorio alguno que sustente sus afirmaciones referidas al almacenamiento temporal de sus residuos sólidos peligrosos.

V.2. Si se encuentra acreditado con medios probatorios idóneos que Import Export Pesca incurrió en la infracción prevista en el numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

44. Import Export Pesca alegó que se habría vulnerado el principio de verdad material, así como su derecho a la defensa, previsto en el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, y el principio del debido procedimiento, pues *"no existe una prueba fehaciente que acredite que el Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos concerniente al mes en el que se efectuó la evacuación de residuos nunca se llegó a realizar, así como falta de prueba que demuestre un estado inadecuado de su almacén temporal de residuos sólidos y de las condiciones salubre en que realiza sus actividades; prueba de ello da a conocer la Declaración de Residuos Sólidos del 2012 que remitió a la DS del OEFA mediante Carta N° 001-2013-IEPA SRL de fecha 13 de enero de 2013 (...)".*
45. Sobre el particular, debe señalarse que el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 consagra el principio de presunción de veracidad, el cual establece que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en el marco de un procedimiento administrativo responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, salvo prueba en contrario.



46. En ese sentido, se advierte que en virtud del citado principio "(...) *se debe presumir la verdad en todas las actuaciones de los particulares ante la Administración Pública y no desconfiar de sus afirmaciones o documentaciones*". Solo cuando se cuente con evidencia suficiente en contrario, se podrá superar dicha presunción. Asimismo, es menester precisar que dicho principio tiene su correlato en la denominada presunción de licitud, consagrada en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444 como principio que regula el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.
47. Asimismo, cabe destacar que conforme a los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, nuestro ordenamiento jurídico ha consagrado los principios de verdad material y debido procedimiento (en su dimensión probatoria), los cuales exigen a la Administración que sus decisiones se encuentren basadas en hechos debidamente probados, y que los administrados cuenten con el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. (Subrayado agregado). Ello resulta importante, a efectos de poder desvirtuar la presunción legal establecida en virtud del principio de presunción de licitud antes mencionado.
48. En ese contexto, debe mencionarse que el artículo 197° del Código Procesal Civil⁴⁵, establece que la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y de acuerdo con las reglas del sistema de la libre valoración de la prueba, lo que implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos⁴⁶. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que "*la valoración de la prueba debe estar debidamente motivada por escrito a fin de que el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectiva y adecuadamente realizado*"⁴⁷.
49. Por su parte, el artículo 43° de la Ley N° 27444 prescribe que son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades públicas; mientras que el artículo 165° del mismo cuerpo normativo señala que constituyen hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que hayan sido comprobados con ocasión del ejercicio de las funciones atribuidas a la autoridad administrativa⁴⁸. Adicionalmente, el artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo

⁴⁵ Debe indicarse que dicho artículo es aplicable al presente caso en razón de lo dispuesto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 que establece el principio del debido procedimiento, el cual dispone que 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.

⁴⁶ RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 010-93-JUS, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 1993.

Artículo 197°.- Valoración de la prueba

Todos los medios probatorios son valorados por el Juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03271-2012-PA/TC. Fundamento jurídico 11.

⁴⁸ LEY N° 27444.

Artículo 43°.- Valor de documentos públicos y privados

43.1 Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades.

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Resolución N° 012-2012-OEFA/CD**), dispone que la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión y otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presumen ciertos, salvo prueba en contrario⁴⁹.

50. Tomando en consideración lo antes expuesto, esta Sala es de la opinión que los medios probatorios actuados en el presente procedimiento administrativo sancionador (Oficio N° 189-2012-PRODUCE/DGSP-Dia, en concordancia con el ITA), sí resultan ser medios probatorios idóneos para acreditar la responsabilidad administrativa de Import Export Pesca por la conducta tipificada en el numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314 y con el artículo 43° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al haber sido elaborados por la DGSP de Produce, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43° de la Ley N° 27444. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por Import Export Pesca en este extremo de su recurso de apelación.
51. Asimismo, cabe precisar que en el presente procedimiento administrativo sancionador no es materia controvertida ni se ha imputado como presunta infracción si Import Export Pesca realizó o no un adecuado almacenamiento o manejo de los residuos sólidos peligrosos generados en su EIP; razón por la cual el argumento de la recurrente resulta impertinente.

V.3. Si los criterios de gradualidad establecidos en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 deben ser tomados en cuenta a efectos de determinar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Import Export Pesca

52. Import Export Pesca señaló que a través de la Carta N° 001-2013-IEPA SRL de fecha 13 de enero de 2013, habría cumplido con la presentación de los Manifiestos, cuando no existía procedimiento administrativo sancionador alguno en su contra, lo cual constituye un atenuante de responsabilidad administrativa, de acuerdo con lo previsto en el artículo 236-A de la Ley N° 27444. Además, hace hincapié en la importancia de la intencionalidad en la conducta del administrado para determinar si ésta debe ser objeto de sanción o no, la cual no se encuentra presente caso, sino todo lo contrario, debido a que actuó diligentemente en pleno cumplimiento de sus obligaciones. En ese sentido, solicitó que se aplique el principio de razonabilidad a fin de que exista una

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

⁴⁹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 16°.- Documentos Públicos

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

Al respecto, debe indicarse que mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 16°.



adecuación de la sanción a la conducta realizada y a las circunstancias que inciden en dicha actuación.

53. Al respecto, de acuerdo con el artículo 18° de la Ley N° 29325, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas, entre otras, de las normas ambientales⁵¹.
54. Asimismo, de acuerdo con los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° de la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD⁵², la responsabilidad administrativa aplicable en el marco de un procedimiento administrativo sancionador es objetiva, razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
55. Asimismo, cabe precisar que el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵³ ha previsto criterios o circunstancias a efectos de graduar la sanción, de manera tal que no lleguen a ser demasiado onerosas para los administrados; es decir, que sean proporcionales al incumplimiento calificado como infracción administrativa⁵⁴. Dichas

⁵¹ LEY N° 29325

Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

⁵² RESOLUCIÓN N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

(...).

Debe indicarse que mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 4°.

⁵³ LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- El perjuicio económico causado;
- La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- El beneficio ilegalmente obtenido; y
- La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

⁵⁴ Dichas circunstancias también han sido recogidas en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD:

Artículo 33°.- Criterios para graduar la sanción

Para graduar la sanción se aplicarán los siguientes criterios:

- El beneficio ilícito esperado;
- La probabilidad de detección de la infracción;

circunstancias, en caso lleguen a configurarse "(...) **no afectan la comisión de la infracción administrativa misma** (...) solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse"⁵⁵ (Resaltado agregado).

56. En consecuencia, establecida la responsabilidad por parte de un sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de fiscalización ambiental de competencia del OEFA, como es el caso de Import Export Pesca, la autoridad administrativa aplicará los mencionados criterios a fin de aumentar o disminuir el quantum de la multa⁵⁶ (Subrayado agregado).
57. Por tanto, los criterios recogidos en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 no tienen incidencia alguna a efectos de determinar si Import Export Pesca es o no responsable por la comisión de la infracción administrativa materia del presente procedimiento, siendo más bien que estos resultarán aplicables en caso la autoridad administrativa decida imponer una sanción administrativa, situación que no se presenta en este caso, al haberse declarado la responsabilidad administrativa de la recurrente, sin imposición de sanción alguna. En virtud de ello, esta Sala considera que debe desestimarse lo alegado por la administrado en el presente extremo de su apelación, correspondiendo por tanto confirmar la decisión adoptada mediante la Resolución Directoral N° 424-2015-OEFA/DFSAI en este extremo.
58. Sin perjuicio de lo antes expuesto, esta Sala considera necesario precisar que el artículo 19° de 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**)⁵⁷ dispuso que, durante un periodo de

-
- (iii) El daño potencial a los bienes jurídicos materia de protección;
 - (iv) El daño concreto a los bienes jurídicos materia de protección;
 - (v) La extensión de los efectos de la infracción; y,
 - (vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General."

⁵⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

⁵⁶ En efecto, el artículo 35° de la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD establece lo siguiente:

TÍTULO III
SANCIÓN ADMINISTRATIVAS
(...)

Artículo 35°.- Circunstancias atenuantes especiales

Se consideran circunstancias atenuantes especiales las siguientes:

- (i) La subsanación voluntaria por parte del administrado del acto u omisión imputados como supuesta infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos;
- (ii) Cuando el administrado acredite haber cesado la conducta ilegal tan pronto tuvo conocimiento de ella e inició las acciones necesarias para revertir o remediar sus efectos adversos; u,
- (iii) Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas, dependiendo de cada caso particular.

⁵⁷ **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**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014. **Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras.**

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



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. (Subrayado agregado).

59. 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 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:

(...)

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 y subrayado agregado).

60. En virtud de lo dispuesto en la Ley N° 30230, mediante Resolución Directoral N° 424-2015-OEFA/DFSAI, materia de la presente apelación, la DFSAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Import Export Pesca, sin que ello pueda afectar el principio de razonabilidad, dado que ha quedado acreditado que la administrada no presentó sus Manifiestos por los residuos sólidos peligrosos trasladados en el mes de mayo de 2012, configurando el incumplimiento del numeral 118 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el 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° 424-2015-OEFA/DFSAI del 30 de abril 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 Import Export Pesca y Agricultura S.R.L. 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