



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° 021-2016-OEFA/TFA-SEPIM**

EXPEDIENTE N° : 560-2013-OEFA/DFSAI/PAS  
ADMINISTRADO : ARMADORES Y CONGELADORES DEL PACÍFICO S.A.  
SECTOR : PESQUERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 818-2015-OEFA/DFSAI

*SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 818-2015-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2015 a través de la cual se declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Armadores y Congeladores del Pacífico S.A. contra la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI del 27 de mayo de 2015, por medio de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de la referida empresa por no presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de agosto del año 2012, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y en el artículo 43° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, y configuró la infracción prevista en el numeral 118 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE".*

Lima, 13 de junio de 2016

**I. ANTECEDENTES**

1. Armadores y Congeladores del Pacífico S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Arcopa**) es titular de la licencia de operación de una planta de congelado de productos hidrobiológicos con una capacidad instalada de 125 t/día<sup>2</sup>, y de una planta de harina de pescado residual con una capacidad instalada de 10 t/h<sup>3</sup>, ubicadas en el establecimiento industrial pesquero situado en Avenida A, N° 4041, Manzana F, Lote 1, Zona Industrial II, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura (en adelante, **EIP**).

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20160272784.

<sup>2</sup> Dicha licencia fue otorgada a través de la Resolución Directoral N° 020-99-PE/DNP del 4 de marzo de 1999 y modificada por Resolución Directoral N° 502-2007-PRODUCE/DGEPP.

<sup>3</sup> Dicha licencia fue otorgada mediante la Resolución Directoral N° 502-2007-PRODUCE/DGEPP del 16 de noviembre de 2007, precisándose que la misma es exclusivamente para el procesamiento de los residuos y pescado descartado provenientes de su planta de congelado de productos hidrobiológicos.

2. Mediante Oficio N° 189-2012-PRODUCE/DGSP-Dia del 7 de diciembre de 2012<sup>4</sup>, 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 establecimientos industriales pesqueros que, hasta el 30 de noviembre de 2012, no habrían cumplido con presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al año 2012, entre los cuales se encontraban las plantas de congelado de productos hidrobiológicos y de harina de pescado residual de titularidad de Arcopa.
3. Del análisis del Oficio N° 189-2012-PRODUCE/DGSP-Dia, la DS determinó que, en efecto, Arcopa no habría cumplido con presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al año 2012, tal como consta en el Informe N° 00033-2013-OEFA/DS del 11 de marzo de 2013 (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>5</sup> y en el Informe Técnico Acusatorio N° 232-2013-OEFA/DS del 2 de agosto de 2013<sup>6</sup>, complementado con el Informe Técnico Acusatorio N° 301-2013-OEFA/DS del 24 de setiembre del mismo año<sup>7</sup> (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectorial N° 1116-2013-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de noviembre de 2013<sup>8</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Arcopa.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado<sup>9</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI<sup>10</sup> del 27 de mayo de 2015, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Arcopa<sup>11</sup>, conforme se detalla en el Cuadro N° 1 a continuación<sup>12</sup>:

---

<sup>4</sup> Fojas 1 a 13.

<sup>5</sup> Fojas 1 a 15.

<sup>6</sup> Fojas 16 a 20.

<sup>7</sup> Fojas 23 a 26.

<sup>8</sup> Fojas 32 a 36. Dicho acto administrativo fue notificado el 9 de diciembre de 2013 (foja 37).

<sup>9</sup> Presentados mediante escrito del 23 de diciembre de 2013 (fojas 38 a 43).

<sup>10</sup> Fojas 58 a 66. Dicho acto administrativo fue notificado el 22 de julio de 2015 (foja 67).

<sup>11</sup> En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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

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

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



**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora por la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Arcopa en la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI**

Conducta infractora	Norma sustantiva y tipificadora
No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de agosto de 2012.	Numeral 118 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 011-2011-PRODUCE <sup>13</sup> (en adelante, <b>Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE</b> ), en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos <sup>14</sup> (en adelante, <b>Ley N° 27314</b> ), y el artículo 43° del

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

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

Cabe precisar que el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI dispuso archivar el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Arcopa en los extremos referidos a:

- No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de enero del 2012.
- No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de febrero del 2012.
- No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de marzo del 2012.
- No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de abril del 2012.
- No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de mayo del 2012.
- No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de junio del 2012.
- No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de julio del 2012.
- No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de setiembre del 2012.
- No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de octubre del 2012.
- No presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de noviembre del 2012.

Dichas presuntas infracciones se encontraban previstas en el numeral 118 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y el artículo 43° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

<sup>13</sup> **DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 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:

(...)

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

(...)

<sup>14</sup> **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:

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

Conducta infractora	Norma sustantiva y tipificadora
	Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>15</sup> (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM).

Fuente: Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- a) El 22 de enero de 2013, Arcopa presentó ante la DGSP de Produce el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, el Contrato de Cooperación para la Gestión Ambiental de Residuos Peligrosos y No Peligrosos celebrado con la empresa Joscana S.A.C., los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012, entre otros documentos; los mismos que fueron remitidos por dicha entidad a la DS el 15 de febrero de 2013.
- b) De la revisión de los documentos antes señalados, se verificó que Arcopa efectuó el traslado de sus residuos sólidos peligrosos generados fuera de sus instalaciones en el mes de julio del año 2012 y elaboró los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes, los cuales debieron ser remitidos a la autoridad competente durante los quince (15) primeros días del mes de agosto del año 2012, de conformidad con lo establecido en el artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- c) Sin embargo, el administrado presentó ante el OEFA los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al traslado de sus residuos sólidos peligrosos generados fuera de sus instalaciones en el mes de julio del año 2012, recién el 10 de diciembre de 2013, tal como consta en el documento adjunto al Memorándum N° 1996-2014-OEFA/DS.
- d) Respecto de lo sostenido por Arcopa en su escrito de descargos sobre que habría presentado ante el OEFA los Manifiestos de Manejo de Residuos

- 37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente período 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.

<sup>15</sup>

**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.



Sólidos Peligrosos del año 2012 y 2013, dando cumplimiento a lo establecido por la normativa vigente y amparándose en el artículo 17° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, (en adelante, **Ley N° 27444**), considerando que ello debía realizarse con una periodicidad anual y no mensual, la primera instancia administrativa sostuvo que el administrado se encontraba obligado a presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos durante los quince (15) primeros días del mes siguiente al traslado de los mismos, conforme a lo dispuesto en el artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por lo cual lo alegado por Arcopa carecía de sustento.

- e) Por otro lado, sobre lo indicado por el recurrente en relación a que habría cesado la conducta infractora imputada apenas tuvo conocimiento de que la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos debía ser realizada en forma mensual, por lo que existiría una circunstancia atenuante especial para la imposición de sanciones, contemplada en el numeral (ii) del artículo 35° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N°012-2012-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**), la DFSAI señaló que el artículo 5° de dicho reglamento dispone que el cese de la conducta infractora no exime de responsabilidad al administrado ni sustrae la materia sancionable; debido a ello, las acciones adoptadas por Arcopa con posterioridad a la supervisión no enervan los hechos materia de imputación.
- f) En relación a lo señalado por el administrado en cuanto a que la falta de presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos respondía a una omisión involuntaria debido a la desorientación producida por la transferencia de funciones de Produce al OEFA, por lo que invocaba el principio de conducta procedimental previsto en el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, la primera instancia administrativa señaló que, en virtud de la transferencia de funciones de fiscalización y sanción en materia pesquera-ambiental que antes correspondían al Produce, el OEFA es la autoridad competente para supervisar e imponer sanciones por el incumplimiento de las disposiciones de residuos sólidos contenidas en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en la Ley N° 27314 y en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- g) Luego del análisis realizado, la DFSAI concluyó que si bien Arcopa elaboró los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al traslado de residuos sólidos peligrosos generados fuera de sus instalaciones en el mes de julio del año 2012, quedó acreditado que no presentó dichos documentos en el plazo establecido en la normativa vigente, esto es, dentro de los quince (15) primeros días del mes siguiente al producido el traslado de los residuos.
- h) Finalmente, la primera instancia señaló que, dado que el 22 de enero y el 10 de diciembre de 2013 el recurrente presentó ante Produce y el OEFA,

respectivamente, los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en cuestión, no resultaba pertinente el dictado de una medida correctiva en aplicación 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, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD<sup>16</sup> (en adelante, **Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**).

7. Mediante escrito del 12 de agosto de 2015<sup>17</sup>, Arcopa interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente<sup>18</sup>:
- (i) El administrado señaló que, mediante escritos del 10 de diciembre de 2013, presentó ante el OEFA los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos de los años 2012 y 2013, dando cumplimiento a lo establecido por la normatividad vigente, amparándose en lo dispuesto en el artículo 17° de la Ley N° 27444, dispositivo legal referido a la eficacia anticipada del acto administrativo<sup>19</sup>.
  - (ii) Pese a ello, según el recurrente, el OEFA no se habría pronunciado respecto de su solicitud de eficacia anticipada de la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos antes señalados, entre los cuales se encontraban los correspondientes al traslado de sus

  
<sup>16</sup> 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.

(...)

<sup>17</sup> Fojas 68 a 75.

<sup>18</sup> Cabe señalar que el administrado solicitó : "(...) declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA-DFSAI [sic], y el archivo del presente procedimiento sancionador".

<sup>19</sup> Arcopa citó específicamente el numeral 1 del artículo 17° de la Ley N° 27444, de la siguiente manera:

**"Artículo 17.- Eficacia anticipada del acto administrativo**

*17.1 La autoridad podrá disponer en el mismo acto administrativo que tenga eficacia anticipada a su emisión, sólo si fuera más favorable a los administrados, y siempre que no lesione derechos fundamentales o intereses de buena fe legalmente protegidos a terceros y que existiera en la fecha a la que pretenda retrotraerse la eficacia del acto el supuesto de hecho justificativo para su adopción".*





residuos sólidos peligrosos generados fuera de sus instalaciones en el mes de julio del año 2012, a pesar de que el plazo de treinta (30) días previsto para dicho pronunciamiento en el artículo 142° de la Ley N° 27444 habría sido excedido<sup>20</sup>, lo cual habría perjudicado a Arcopa, dado que la DFSAI no habría considerado dicha solicitud y, por ello, habría procedido a atribuirle responsabilidad administrativa. Dicha situación, agregó el administrado, denota una vulneración al principio de conducta procedimental establecido en el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>21</sup>.

- (iii) Además de ello, Arcopa señaló que a través de la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI habría reconocido que subsanó la omisión de la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al traslado de sus residuos sólidos peligrosos generados fuera de sus instalaciones durante todo el año 2012; sin embargo, no se habría pronunciado sobre su solicitud de eficacia anticipada respecto de la presentación de tales documentos<sup>22</sup>, pese a que: "(...) de haberse aprobado nuestra solicitud de eficacia anticipada dentro de los plazos de ley otorgado para ello, no habría motivo alguno para declarar la responsabilidad de nuestra empresa, puesto que se tendría por presentado nuestro Manifiesto dentro del plazo establecido. Sin embargo a la fecha aún no tenemos la aprobación de nuestra solicitud, ni siquiera una denegatoria, por más errada que sería esta, nos sacaría de la situación de incertidumbre actual en la cual nos ha inmerso la propia administración".
- (iv) Aunado a ello, el administrado indicó que esta supuesta falta de pronunciamiento por parte de la primera instancia administrativa vulneraría lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 6° de la Ley N° 27444, relacionado a la motivación del acto administrativo, el cual constituye uno de los requisitos de la validez del mismo, defecto que conllevaría a la nulidad de pleno derecho de la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI, según lo establecido en el artículo 10° de la referida norma.

20

Asimismo, el administrado citó el artículo 142° de la Ley N° 27444, tal como sigue:

**"Artículo 142.- Plazo máximo del procedimiento administrativo**

No puede exceder de treinta días el plazo que transcurra desde que es iniciado un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta aquel en que sea dictada la resolución respectiva, salvo que la ley establezca trámites cuyo cumplimiento requiera una duración mayor".

21

Igualmente, el recurrente señaló el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 de la siguiente manera:

**"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:**

**1.8 Principio de conducta procedimental.-** La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal".

22

Para lo cual el apelante citó el considerando 49 de dicha resolución.

8. A través de la Resolución Directoral N° 818-2015-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2015<sup>23</sup>, la DFSAI declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Arcopa sobre la base de los siguientes fundamentos:

- a) El recurso de reconsideración es el recurso optativo que puede interponer el administrado ante la misma autoridad emisora de una decisión controvertida a fin de que esta evalúe la nueva prueba aportada. La exigencia de la nueva prueba radica en que esta debe justificar la revisión del análisis ya efectuado; demostrando algún nuevo hecho que controle las decisiones de la administración en términos de verdad material.
- b) Siguiendo esta línea argumentativa, la DFSAI señaló que en la revisión del recurso de reconsideración interpuesto por Arcopa debía evidenciarse la presentación de un nuevo medio probatorio que tenga como finalidad la modificación de la situación resuelta inicialmente.
- c) En ese sentido, la primera instancia administrativa concluyó que el administrado no adjuntó nueva prueba en su recurso de reconsideración que amerite una nueva revisión de la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI. Es por ello que la citada instancia resolvió que, al no cumplirse el requisito de la presentación de nueva prueba, debía declararse improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por el recurrente.

9. El 10 de diciembre de 2015, Arcopa interpuso recurso de apelación<sup>24</sup> contra la Resolución Directoral N° 818-2015-OEFA/DFSAI, señalando lo siguiente<sup>25</sup>:

- (i) Arcopa señaló que en su recurso de reconsideración alegó que el OEFA no se habría pronunciado respecto de su solicitud de eficacia anticipada de la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos de los años 2012 y 2013; pese a ello, la primera instancia administrativa declaró improcedente el referido recurso, aduciendo que esta información no constituiría nueva prueba, criterio que inobservaría lo establecido en el artículo 208° de la Ley N° 27444, esto es, que la información presentada constituiría un hecho tangible y que no habría sido evaluada con anterioridad.
- (ii) Al respecto, el administrado añadió que la DFSAI habría utilizado un criterio restrictivo para evaluar la calidad de su nueva prueba, siendo que debió analizar (i) si la misma habría sido excluida del análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador, y (ii) si su aporte podría modificar el resultado del mismo. Asimismo, añadió que la decisión sobre el otorgamiento de eficacia anticipada a la presentación de sus manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos es una situación que potencialmente

<sup>23</sup> Fojas 76 (y reverso) a 77. Dicho acto administrativo fue notificado el 19 de noviembre de 2015 (foja 78).

<sup>24</sup> Fojas 79 a 87.

<sup>25</sup> Cabe señalar que el administrado solicitó : "(...) declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 818-2015-OEFA-DFSAI [sic], y el archivo del presente procedimiento sancionador."



modificaría el resultado del proceso, por lo cual debió ser aceptada como nueva prueba.

- (iii) Por otro lado, indicó que el OEFA debió pronunciarse respecto de su solicitud antes de la emisión de la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI, siendo que la misma no ha sido considerada en ninguna etapa del procedimiento.
- (iv) Finalmente, reiteró los argumentos expuestos en su recurso de reconsideración, los cuales han sido señalados en considerando 7 de la presente resolución.

## II. COMPETENCIA

- 10. 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**)<sup>26</sup>, se crea el OEFA.
- 11. 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 Ley N° 30011<sup>27</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
- 12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores

<sup>26</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. **Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

<sup>27</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>28</sup>.

13. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>29</sup> 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/CD<sup>30</sup> 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.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>31</sup>, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>32</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

28

**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.

29

**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.

30

**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.

31

**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.

32

**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.



encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>33</sup>.
16. 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**)<sup>34</sup>, 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.
17. En tal 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 cuánta 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.
18. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los 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 ambiente<sup>35</sup>.
19. 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 fundamental<sup>36</sup> cuyo contenido esencial lo integra el

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>34</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 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.

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>36</sup> **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 gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>37</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>38</sup>.

20. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>39</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>40</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>41</sup>.
21. 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.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a

<sup>37</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

*"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".*

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>40</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

*"En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido".*

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.



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 inciertos<sup>42</sup>.

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

#### IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es dilucidar si la supuesta omisión de pronunciamiento por parte de la DFSAI respecto de la solicitud de eficacia anticipada de Arcopa relacionada a la presentación de sus Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de agosto del año 2012 constituye nueva prueba y si la referida autoridad administrativa vulneró lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 6° de la Ley N° 27444 respecto de la motivación del acto administrativo.

#### V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

**Si la supuesta omisión de pronunciamiento por parte de la DFSAI respecto de la solicitud de eficacia anticipada de Arcopa relacionada a la presentación de sus Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al año 2012 constituye nueva prueba y si la referida autoridad administrativa vulneró lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 6° de la Ley N° 27444 respecto de la motivación del acto administrativo**

25. Arcopa señaló que el OEFA no se habría pronunciado respecto de su solicitud de eficacia anticipada de la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al traslado de sus residuos sólidos peligrosos generados fuera de sus instalaciones durante el año 2012. Esta supuesta omisión de pronunciamiento, según el apelante, constituiría una nueva prueba, toda vez que cumple con los requisitos establecidos en el artículo 208° de la Ley N° 27444 para calificar como tal, esto es, que constituya un hecho tangible y que no ha sido evaluado con anterioridad, siendo que para evaluar la calidad de su nueva prueba la DFSAI debió considerar que esta habría sido excluida del análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador, pese a que la valoración podría modificar el resultado del mismo.
26. Al respecto, cabe señalar que el artículo 208° de la Ley N° 27444, establece lo siguiente:

***"Artículo 208°.- Recurso de reconsideración***

<sup>42</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

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

27. Sobre el particular, Morón Urbina señala que el recurso de reconsideración es el recurso optativo que puede interponer el administrado "ante la misma autoridad emisora de una decisión controvertida, a fin de que evalúe la nueva prueba aportada, y por acto de contrario imperio, proceda a modificarlo o revocarlo"<sup>43</sup>. Asimismo, el autor indica que para habilitar la posibilidad del cambio de criterio por parte de la autoridad no basta un nuevo pedido o una nueva argumentación sobre los mismos hechos, siendo que la ley exige que se presente "un hecho tangible y no evaluado con anterioridad que amerite la reconsideración", pues solo así se justificaría que la misma autoridad revise su propio análisis.
28. De lo anterior se deduce que el reexamen por parte de la primera instancia administrativa requiere de un nuevo medio probatorio<sup>44</sup> o la ocurrencia de un nuevo hecho que modifique la situación en la que se resolvió inicialmente el expediente. Lo señalado se condice con la finalidad del recurso de reconsideración que, en opinión de Guzmán Napurí, consiste en controlar las decisiones de la Administración en términos de verdad material y ante la posibilidad de generación de nuevos hechos por los cuales la autoridad deba resolver evaluando hechos de juicio diferentes<sup>45</sup>.
29. En ese sentido, cabe resaltar que la nueva prueba debe versar sobre un hecho tangible y no evaluado con anterioridad que, en el caso del presente procedimiento administrativo sancionador, tenga como finalidad desvirtuar la atribución de responsabilidad administrativa por parte de Arcopa y no sobre cuestiones de puro derecho, como lo sería una presunta omisión de pronunciamiento respecto de una solicitud realizada por el administrado durante la tramitación del presente procedimiento, a través del escrito del 10 de diciembre de 2013 (escrito que fue debidamente evaluado por la DFSAI, tal como se procederá a desarrollar en los considerandos siguientes).
30. Siendo ello así, esta Sala Especializada considera que la presunta omisión de pronunciamiento respecto de su solicitud de eficacia anticipada de la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al traslado de sus residuos sólidos peligrosos generados fuera de sus instalaciones durante el año 2012 y que dicha situación modificaría el resultado del procedimiento, es un cuestionamiento a la motivación de la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI; y no la presentación de nuevos presupuestos fácticos

<sup>43</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2014, p. 659.

<sup>44</sup> Sobre este punto, cabe precisar que este Tribunal Administrativo se ha pronunciado anteriormente sobre los requisitos para la interposición de un recurso de reconsideración en las Resoluciones N°s 046-2014-OEFA/TFA del 28 de febrero de 2014 y 055-2014-OEFA/TFA del 27 de marzo de 2014.

<sup>45</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. El procedimiento administrativo. Lima: ARA Editores E.I.R.L., 2007, p. 279.



determinantes para deslindar su responsabilidad administrativa que puedan constituir una nueva prueba que demuestren la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos cuando le correspondía.

31. De lo anterior se concluye que Arcopa cuestionó las razones jurídicas que justificaron la decisión contenida en la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI y no presentó un hecho tangible por evaluar por la primera instancia administrativa, razón por la cual esta Sala Especializada considera que lo alegado por el administrado no constituía nueva prueba, en los términos señalados en el artículo 208° de la Ley N° 27444, correspondiendo desestimar el argumento del apelante en este extremo. En este punto, corresponde enfatizar que la mera presentación de un argumento por parte del administrado cuestionando la motivación de un acto administrativo emitido por la primera instancia administrativa no constituye una nueva prueba susceptible de sustentar la interposición de un recurso de reconsideración contra dicho acto, pues este debe fundamentarse en la presentación de un hecho concreto y tangible no evaluado con anterioridad por la autoridad emisora del acto recurrido, a efectos de que se justifique un reexamen del caso por parte de la misma.
32. Por otra parte, Arcopa señaló que, mediante escritos del 10 de diciembre de 2013, presentó ante el OEFA los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos de los años 2012 y 2013<sup>46</sup>, dando cumplimiento a lo establecido por la normatividad vigente, amparándose en lo dispuesto en el artículo 17° de la Ley N° 27444, dispositivo legal referido a la eficacia anticipada del acto administrativo.
33. Al respecto, es pertinente señalar que el artículo 17° de la Ley N° 27444 establece que la autoridad podrá disponer en el mismo acto administrativo que tenga eficacia anticipada a su emisión, solo si fuera más favorable a los administrados, **y siempre que no lesione derechos fundamentales** o intereses de buena fe legalmente protegidos a terceros y que existiera en la fecha a la que pretenda retrotraerse la eficacia del acto el supuesto de hecho justificativo para su adopción, presupuestos que, a juicio de esta Sala Especializada, no concurren en el presente caso, pues la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos de manera oportuna es una obligación ambiental fiscalizable que tiene como fin asegurar la adecuada gestión de los residuos sólidos peligrosos por parte de los generadores de estos y, por lo tanto, la verificación de su cumplimiento conduce a una correcta cautela del deber de protección al ambiente por parte del Estado.
34. En esa misma línea argumentativa, y sin perjuicio de lo indicado es pertinente mencionar que no es aplicable el artículo 17° de la Ley N° 27444<sup>47</sup> ya que ante la

<sup>46</sup> Para efectos del presente análisis, consideraremos únicamente el escrito del 10 de diciembre de 2013, a través del cual Arcopa presentó ante el OEFA los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al año 2012, toda vez que solo este guarda relación con la imputación materia del presente procedimiento.

<sup>47</sup> El numeral 1 del artículo 17° de la Ley N° 27444 indica lo siguiente:

**\*Artículo 17.- Eficacia anticipada del acto administrativo**

17.1 La autoridad podrá disponer en el mismo acto administrativo que tenga eficacia anticipada a su emisión, sólo si fuera más favorable a los administrados, y siempre que no lesione derechos fundamentales o

inobservancia de la legislación que brinda protección al ambiente, corresponde que el Estado haga efectiva la misma, a través del ejercicio de la potestad sancionadora. Asimismo, debe dejarse sentado que la protección al ambiente es una obligación constitucional que recae en las diversas entidades estatales las que, a través de sus atribuciones y competencias, hacen posible el disfrute del derecho fundamental a la sociedad en su conjunto.

35. De otro lado, Arcopa sostuvo que el OEFA no se habría pronunciado respecto de su solicitud de eficacia anticipada de la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al traslado de sus residuos sólidos peligrosos generados fuera de sus instalaciones durante el año 2012, a pesar de que el plazo de treinta (30) días previsto para dicho pronunciamiento en el artículo 142° de la Ley N° 27444 habría sido excedido<sup>48</sup>, lo cual vulneraría el principio de conducta procedimental establecido en el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
36. Además, Arcopa señaló que a través de la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI tampoco se habría pronunciado sobre su solicitud de eficacia anticipada antes señalada, pese a que si esta se hubiese aprobado dentro de los plazos de ley, no habría motivo alguno para declarársele responsable administrativamente por la infracción materia del presente procedimiento, puesto que los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al mes de agosto del año 2012 se tendrían por presentados dentro del plazo establecido. Esta supuesta omisión de pronunciamiento por parte de la primera instancia administrativa vulneraría lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° de la Ley N° 27444, relacionado a la motivación del acto administrativo.
37. Sobre el particular, esta Sala Especializada considera necesario precisar el contexto en el cual Arcopa presentó los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al traslado de sus residuos sólidos peligrosos generados fuera de sus instalaciones durante el año 2012, a través de su escrito del 10 de diciembre de 2013.
38. Al respecto, mediante Resolución Subdirectoral N° 1116-2013-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de noviembre de 2013, notificada el 9 de diciembre de 2013, la SDI dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Arcopa, por presuntamente no presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes a los meses de enero a noviembre del año 2012, otorgándosele un plazo de quince (15) días hábiles de notificada la referida resolución subdirectoral para formular sus descargos.
39. En virtud de ello, mediante escrito del 10 de diciembre de 2013, Arcopa presentó ante el OEFA los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al traslado de sus residuos sólidos peligrosos generados fuera

---

*intereses de buena fe legalmente protegidos a terceros y que existiera en la fecha a la que pretenda retrotraerse la eficacia del acto el supuesto de hecho justificativo para su adopción".*

<sup>48</sup> Según Arcopa, ello lo habría perjudicado, dado que la DFSAI no habría considerado dicha solicitud y, por ello, habría procedido a atribuirle responsabilidad administrativa.



de sus instalaciones durante el año 2012, solicitando que la presentación de dichos documentos sea considerada aplicando eficacia anticipada "respecto de lo establecido en la Resolución Ministerial N° 003-2002-PE", conforme a lo previsto en el artículo 17° de la Ley N° 27444.

40. Luego, a través del escrito del 23 de diciembre de 2013, el administrado formuló sus descargos respecto de la Resolución Subdirectoral N° 1116-2013-OEFA/DFSAI/SDI, adjuntando copia del escrito del 10 de diciembre de 2013.
41. Teniendo el contexto antes descrito, corresponde determinar si el OEFA se pronunció debidamente respecto del escrito del 10 de diciembre de 2013, presentado por Arcopa.
42. En primer lugar, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 11°, 12° y 13° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, el procedimiento administrativo sancionador en el OEFA se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado, la cual deberá contener el plazo dentro del cual se podrá presentar los descargos por escrito, siendo este un plazo improrrogable de quince (15) días hábiles<sup>49</sup>.
43. En tal sentido, esta Sala Especializada considera que siendo que el escrito del 10 de diciembre de 2013 fue presentado por Arcopa ante el OEFA una vez iniciado el presente procedimiento administrativo sancionador (mediante la Resolución Subdirectoral N° 1116-2013-OEFA/DFSAI/SDI) y dentro del plazo de quince (15) días hábiles otorgado en la referida resolución directoral, este escrito debía ser considerado como parte de sus descargos (adicionalmente al escrito del 23 de diciembre de 2013) y, por tanto, correspondía que fuera evaluado por la DFSAI antes de emitir su decisión final.
44. En efecto, no resultaba imperativo que el OEFA emitiera un acto administrativo respecto de la presentación de dichos documentos (ni menos aún dentro del plazo establecido en el artículo 142° de la Ley N° 27444 previsto para procedimientos de evaluación previa, al cual alude Arcopa), sino que –de verificarse (como en el presente caso) el incumplimiento de dicha obligación durante acciones de supervisión– correspondía el inicio de un procedimiento administrativo sancionador dentro del cual se evaluarán los documentos que presenten los administrados al respecto<sup>50</sup>. En ese sentido, contrariamente a lo señalado por Arcopa, no se ha vulnerado el principio de conducta procedimental, previsto en el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>51</sup>, dado que la

<sup>49</sup> Cabe señalar que, con posterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, a través de la modificación efectuada al Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 0172015-OEFA/CD, el plazo para la presentación de descargos se amplió a veinte (20) días hábiles.

<sup>50</sup> Cabe señalar que lo anterior desvirtúa el argumento señalado por el administrado respecto de que dicho pronunciamiento debió darse antes de la emisión de la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI, siendo que su solicitud no habría sido considerada en ninguna etapa del procedimiento.

<sup>51</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.  
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

actuación de la DFSAI se realizó respetando el marco del debido procedimiento administrativo sancionador y respetando los derechos del administrado sin un retraso desleal de actuaciones procedimentales.

45. En segundo lugar, de conformidad con lo indicado en el artículo 5° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, la subsanación por parte de los administrados de la conducta infractora imputada, **con posterioridad a la notificación de imputación de cargos**, no tiene como efectos la sustracción de la materia sancionable.
46. Asimismo, según lo establecido en el numeral 2.2. del artículo 2° de las Normas Reglamentarias aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, 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 DFSAI se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa.
47. Siendo ello así, conviene señalar que de la revisión de la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI, se advierte que la DFSAI evaluó el escrito del 10 de diciembre de 2013 presentado por Arcopa en los siguientes términos:

- "42. (...) el Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondiente al traslado efectuado en julio del año 2012 fue presentado ante el OEFA el 10 de diciembre de 2013, (...).
43. En el escrito de descargos del 23 de diciembre de 2013, ARCOPA señaló que presentó al OEFA los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes a los años 2012 y 2013, dando cumplimiento a lo establecido por la normativa vigente y amparándose en el Artículo 17° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG); debido a que la presentación de los mismos debía formularse con una periodicidad anual y no mensual.
44. Sobre el particular, ARCOPA se encontraba obligada a presentar los Manifiestos de Residuos Sólidos Peligrosos del mes julio del 2012 durante los quince primeros días del mes siguiente al traslado efectuado, conforme a lo establecido en el Artículo 43° del RLGRS; por lo que lo señalado por el administrado carece de sustento.
45. *Adicionalmente, ARCOPA señaló que respecto de las obligaciones correspondientes al año 2012, existe una circunstancia atenuante especial para la imposición de sanciones, la cual se encuentra regulado en el*

---

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

(...)

**1.8 Principio de conducta procedimental.**- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.

(...)



Numeral ii) del Artículo 35° de RPAS del OEFA.

46. Al respecto, el Artículo 5° del RPAS del OEFA dispone que el cese de la conducta infractora no exime de responsabilidad al administrado ni sustrae la materia sancionable. En ese sentido, las acciones adoptadas por ARCOPA con posterioridad a la supervisión no enervan los hechos materia del presente procedimiento". (Subrayado agregado)

48. De ello se desprende que la DFSAI sí evaluó el escrito del 10 de diciembre de 2013 presentado por Arcopa, considerando el marco normativo aplicable para la subsanación por parte de los administrados de la conducta infractora imputada, indicando que el recurrente debió presentar los Manifiestos de Residuos Sólidos Peligrosos del mes julio de 2012 durante los quince primeros días del mes siguiente al traslado efectuado; y que las acciones adoptadas por el administrado luego de la supervisión (como la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al año 2012, efectuada mediante el escrito del 10 de diciembre de 2013) no lo eximían de responsabilidad ni sustraía la materia sancionable.
49. Asimismo, la primera instancia administrativa consideró la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al año 2012 efectuada mediante el escrito del 10 de diciembre de 2013, a efectos de determinar que no procedía ordenar medidas correctivas en el presente caso, razón por la cual esta Sala Especializada considera que los argumentos de Arcopa no resultan estimables.
50. Ahora bien, cabe señalar que el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento, establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
51. Por lo tanto, contrariamente a lo señalado por el recurrente, esta Sala Especializada considera que el OEFA se pronunció debidamente respecto del escrito del 10 de enero de 2013, referido a la solicitud de eficacia a anticipada de la presentación de los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos correspondientes al año 2012. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI ha sido expedida cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo, específicamente el de motivación del mismo, contemplado en el artículo 6° de la Ley N° 27444.

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° 818-2015-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2015, a través de la cual se declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Armadores y Congeladores del Pacífico S.A. contra la Resolución Directoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI del 27 de mayo de 2015, por medio de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de la referida empresa por no presentar los Manifiestos de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos en el mes de agosto del año 2012, lo cual generó el incumplimiento del artículo 37° de la Ley General de Residuos Sólidos, Ley N° 27314 y del artículo 43° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, y configuró la infracción prevista en el numeral 118 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.-** Notificar la presente resolución a Armadores y Congeladores del Pacífico S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI**  
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN**  
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental