



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° 003-2015-OEFA/TFA-SEPIM**

EXPEDIENTE N° : 1088-2014-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C.  
SECTOR : PESQUERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 645-2014-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 645-2014-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2014, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Alimentos Los Ferroles S.A.C., por incumplir lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25°, numeral 1 del artículo 39° y artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo 057-2004-PCM, al haberse verificado que la referida empresa no contaba con un almacén central cerrado, cercado y con los contenedores necesarios para el acopio de sus residuos sólidos."

Lima, 26 de marzo de 2015

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante las Resoluciones Directorales N° 162-2008-PRODUCE/DGEPP, de fecha 19 de marzo de 2008, y N° 631-2009-PRODUCE/DGEPP, de fecha 19 de agosto de 2009<sup>1</sup>, la Dirección General de Extracción y Procesamiento Pesquero del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) otorgó a favor de la empresa Alimentos Los Ferroles S.A.C. (en adelante, **Los Ferroles**)<sup>2</sup> licencia de operación de una planta de harina de pescado de alto contenido proteínico y de una planta de congelado de productos hidrobiológicos, las cuales cuentan con una capacidad instalada de diez toneladas hora (10 t/h) y cincuenta y cuatro toneladas día (54 t/d), respectivamente. Ambas plantas se encuentran ubicadas en el Establecimiento Industrial Pesquero de Los Ferroles, situado en la Avenida Prolongación Centenario N° 1960, Zona de Los Ferroles, distrito del Callao, Provincia Constitucional del Callao.

<sup>1</sup> Fojas 26 a 29.

<sup>2</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20118277644.

2. El 11 de junio del 2012, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular al Establecimiento Industrial Pesquero de Los Ferroles (en adelante, **Supervisión Regular 2012**), con la finalidad de verificar el cumplimiento de las normas de protección y conservación del ambiente en las áreas que comprende el citado establecimiento. En atención a la citada visita, la Dirección de Supervisión elaboró el Informe N° 1233-2012-OEFA/DS<sup>3</sup>.
3. Mediante Carta N° 2065-2012-OEFA/DS, de fecha 13 de noviembre del 2012, la Dirección de Supervisión del OEFA otorgó a Los Ferroles un plazo de diez (10) días hábiles para subsanar las observaciones detectadas durante la Supervisión Regular 2012. En respuesta a dicho requerimiento, mediante escrito de fecha 26 de noviembre de 2012, Los Ferroles comunicó el levantamiento de dichas observaciones<sup>4</sup>.
4. A través de Resolución Subdirectoral N° 1271-2014-OEFA/DFSA/SDI, de fecha 30 de junio del 2014<sup>5</sup> (notificada el 10 de julio de ese mismo año), la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA comunicó a Los Ferroles el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, atendiendo a los hechos verificados en la Supervisión Regular 2012.
5. El 1 de agosto de 2014, Los Ferroles presentó sus descargos, cuestionando la imputación efectuada mediante Resolución Subdirectoral N° 1271-2014-OEFA/DFSA/SDI<sup>6</sup>.
6. Mediante Resolución Directoral N° 645-2014-OEFA/DFSAI del 31 de octubre del 2014, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Los Ferroles, disponiendo además la inscripción de la citada resolución en el Registro de Actos Administrativos del OEFA, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación<sup>7</sup>:

<sup>3</sup> Cabe precisar que los hechos detectados en la Supervisión Regular 2012 fueron consignados en el Acta de Supervisión N° 0041, el mismo que se encuentra contenido en el Informe N° 1233-2012-OEFA/DS (Fojas 2 a 57).

<sup>4</sup> Foja 59.

<sup>5</sup> Fojas 62 a 67.

<sup>6</sup> Fojas 69 a 82.

<sup>7</sup> Fojas 97 a 105.

**Cuadro 1: Detalle de la determinación de responsabilidad administrativa por parte de Los Ferroles**

HECHO IMPUTADO	NORMA SUSTANTIVA	NORMA TIPIFICADORA
Alimentos Los Ferroles S.A.C. no cuenta con un almacén central cerrado, cercado y con los contenedores necesarios para el acopio de sus residuos.	Numeral 5 del Artículo 25 <sup>8</sup> , Numeral 1 del Artículo 39° y Artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>9</sup> .	Literal d) del Inciso 2 del Artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>10</sup> .

Fuente: Resolución Directoral N° 645-2014-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

De manera adicional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2° de la resolución directoral en cuestión, la DFSAI consideró que no resultaba pertinente el dictado de medida correctiva alguna por la comisión de la infracción indicada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

7. La Resolución Directoral N° 645-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

i) En la Supervisión Regular 2012 se detectó que Los Ferroles no contaba con un almacén central cerrado ni cercado, siendo este hecho recogido en el Acta de Supervisión N° 0041, y consignado además en el Informe N° 1233-2012-OEFA/DS. Asimismo, dicha observación se encuentra

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

**Artículo 25°.- Obligaciones del generador**

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

(...)

5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste

(..).

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

**Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento**

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;

(...)

**Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador**

El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final (...).

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

**Artículo 145°.- Infracciones**

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:

(...)

d) Incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente,

(...).

acreditada con la fotografía N° 13 del Informe N° 1233-2012-OEFA/DS, en la cual se aprecian residuos sólidos a la intemperie.

- ii) Por otro lado, pese a que Los Ferroles alegó la subsanación de la conducta infractora, dicha empresa no adjuntó medio probatorio alguno que acredite sus afirmaciones.
- iii) Adicionalmente, la recurrente reconoció que durante la Supervisión Regular 2012, no contaba con un almacén central cerrado ni cercado, ni con los contenedores necesarios para el acopio de los residuos sólidos peligrosos. En ese contexto, si bien dicha empresa alegó haber subsanado dicho hecho, conforme al artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**), las acciones efectuadas para revertir la situación del hecho infractor no eximen a Los Ferroles de responsabilidad administrativa.
- iv) Finalmente, la DFSAI indicó que la conducta infractora acreditada en el presente procedimiento administrativo sancionador no se subsume en el supuesto de hecho contemplado en el numeral II.1. de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento para la Subsanación Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD**), pues la infracción radica en la ausencia de un almacén central cerrado y cercado de residuos sólidos peligrosos, mientras que la conducta prevista en el citado reglamento está vinculada a la segregación de residuos sólidos y materiales no peligrosos.

8. El 15 de diciembre del 2014, Los Ferroles interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 645-2014-OEFA/DFSAI<sup>11</sup>, de acuerdo con los siguientes argumentos:

- a) Los Ferroles advirtió que, de acuerdo con el principio de tipicidad establecido en el numeral 230.4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), su conducta – referida a la implementación del área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos durante la Supervisión Regular 2012 – no encuadra dentro de aquella que se le imputa (referida a la no implementación del área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos), razón por la cual no debería ser objeto de sanción.
- b) Asimismo, la recurrente 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, ello en virtud de lo siguiente:

<sup>11</sup> Fojas 108 a 125.

*"En ese sentido es la Administración quien debe demostrar que nosotros hemos implementado con fecha posterior [a la Supervisión Regular 2012] dicho almacén, y no que nos encontrábamos implementándolo en dicho momento. Presumir la primera conducta, constituye la atribución de la realización de una conducta de mala fe por parte de nuestra empresa, lo cual vulnera el principio precitado<sup>12</sup>".*

- c) Por otro lado, la recurrente alegó haber actuado de buena fe y en cumplimiento de toda la normativa pesquera vigente. En tal sentido, indicó que el área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos se encontraba en proceso de implementación durante la Supervisión Regular 2012, debido a problemas operativos y económicos causados por la falta de materia prima y una mala situación financiera, siendo dicha situación reconocida por el OEFA en la resolución directoral materia de apelación. Del mismo modo, Los Ferroles indicó haber facilitado la labor de supervisión de los representantes del OEFA<sup>13</sup>, conforme al principio de conducta procedimental. Dichas afirmaciones pueden evidenciarse en el Acta de Supervisión N° 0041-2012-OEFA/DS, así como en el Informe N° 1233-2012-OEFA/DS.

- d) Finalmente, Los Ferroles advirtió que, conforme al artículo 149° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con el artículo 230° de la Ley N° 27444 (que recoge el principio de razonabilidad), la intencionalidad o culpa del administrado constituye un criterio que permite determinar cuándo un hecho debe o no ser objeto de sanción, o determinar si existe responsabilidad. En tal sentido, la recurrente indicó que en el presente caso el factor intencionalidad no se encuentra presente, debido a que dicha empresa inició los trabajos de implementación del almacén general durante la inspección del 11 de junio del 2012.

## II. COMPETENCIA

9. 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>14</sup>, se crea el OEFA.

<sup>12</sup> Numeral 13 de su escrito de apelación.

<sup>13</sup> Señalan, en tal sentido, que: "...nuestra empresa admitió a los inspectores del Ministerio y facilitó su labor...", entendiéndose que, a través de dicha frase, estaría haciendo alusión al OEFA.

<sup>14</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".

10. 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>15</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.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>16</sup>.
12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>17</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD<sup>18</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

<sup>15</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.

<sup>16</sup> **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.

<sup>17</sup> **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.

<sup>18</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2012-OEFA/CD**, publicado 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

seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde el 16 de marzo de 2012.

13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>19</sup> y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>20</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>21</sup>.
15. 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>22</sup>, prescribe que el ambiente

---

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.

<sup>19</sup>

**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.

<sup>20</sup>

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

**Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

**Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental.**

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

<sup>21</sup>

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

<sup>22</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

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.

16. 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.
17. 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>23</sup>.
18. 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>24</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>25</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>26</sup>.
19. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la

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>23</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

 <sup>24</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre 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.

 <sup>25</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:

*"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>26</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.



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.

20. 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 inciertos<sup>27</sup>.
21. 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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

22. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente procedimiento son las siguientes:
- (i) Si la conducta imputada, referida a la no implementación de un almacén central para residuos sólidos peligrosos debidamente cerrado y cercado, vulnera los principios de tipicidad y veracidad.
  - (ii) Si los problemas operativos y económicos alegados por Los Ferroles, así como su actuación de buena fe durante la Supervisión Regular 2012, constituyen un eximente de responsabilidad.
  - (iii) Si la intencionalidad de Los Ferroles constituye un criterio que debe ser tomado en cuenta para determinar cuándo una conducta resulta o no sancionable.

#### V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- V.1 ***Si la conducta imputada, referida a la no implementación de un almacén central para residuos sólidos peligrosos debidamente cerrado y cercado, vulnera los principios de tipicidad y veracidad.***

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

Sobre el principio de tipicidad

23. La recurrente sostuvo que, de acuerdo con el principio de tipicidad establecido en el numeral 230.4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, su conducta – referida a la implementación del área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos durante la Supervisión Regular 2012 – no encuadra dentro de aquella que se le imputa (referida a la no implementación del área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos), razón por la cual no debería ser objeto de sanción<sup>28</sup>.
24. Previamente al análisis del citado argumento esgrimido por Los Ferroles, esta Sala considera importante precisar que, conforme a los actuados en el Expediente N° 1088-2014-OEFA/DFSAI/SDI, en el presente caso, la conducta imputada a dicha empresa no está referida a la falta de implementación del área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, sino a la falta de implementación de un almacén central para residuos sólidos peligrosos debidamente cerrado y cercado, de conformidad con la obligación dispuesta en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
25. Lo anterior, se encuentra acreditado en la observación levantada durante la Supervisión Regular 2012, descrita en el Acta de Supervisión N° 0041, y detallada en el Informe N° 1233-2012-OEFA/DS, conforme a lo siguiente:

**ACTA DE SUPERVISIÓN**  
**Código de Supervisión: 0041**

**“DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES**

- La zona de residuos peligrosos (...) no está señalizada; ni en un ambiente adecuado<sup>29</sup>.”


**INFORME N° 1233-2012-OEFA/DS**

**“5. OBSERVACIONES:**

- 5.2. En cuanto al almacenamiento central de sus residuos sólidos peligrosos, se observó que no se encontraban cercado, techado ni señalizado, conforme se advierte en la Foto N° 13 del presente informe<sup>30</sup>.”

(Resaltado agregado)

-  26. Cabe destacar que dicha observación se encuentra complementada con la fotografía N° 13 del Registro Fotográfico del Informe N° 1233-2012-OEFA/DS<sup>31</sup>,

 <sup>28</sup> Cabe destacar que en su apelación, la administrada señaló: “Por otro lado consideramos que en el presente caso nuestra conducta no encuadra dentro de las conductas que se nos imputan, puesto que es distinto no haber implementado el área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, que estar implementándolo en dicho momento, por lo que no deberíamos ser objeto de sanción de acuerdo al Principio de Tipicidad contenido en el numeral 4) del artículo 230° de la Ley N° 27444”. (Numeral 10 de su escrito de apelación).

<sup>29</sup> Foja 11.

<sup>30</sup> Foja 6.

<sup>31</sup> Foja 10.

en la cual se observa los residuos sólidos peligrosos de la Estación Industrial Pesquera de Los Ferroles a la intemperie.

27. Es preciso señalar que la observación bajo análisis fue informada a la recurrente mediante Carta N° 2065-2012-OEFA/DS del 13 de noviembre de 2012, con el fin de que esta subsane dicha situación en un plazo de diez (10) días hábiles. En atención a ello, Los Ferroles informó a través del escrito de fecha 26 de noviembre de 2012, el levantamiento de la observación detectada en la Supervisión Regular 2012, conforme a lo siguiente:

***“2.- En cuanto al almacenamiento central de sus residuos sólidos peligrosos, se observó que no se encontraba cercado, techado ni señalizado.***

*Al respecto, se ha implementado una zona de almacenamiento central para residuos peligrosos debidamente condicionada con el fin de mejorar la gestión de residuos de nuestra empresa”<sup>32</sup>.*

28. En virtud de lo expuesto, mediante Resolución Subdirectoral N° 1271-2014-OEFA/DFSAI/SDI, la DFSAI dispuso iniciar un procedimiento administrativo sancionador en contra de Los Ferroles *“por no contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos cerrado y cercado, y sin considerar las condiciones necesarias para su almacenamiento”<sup>33</sup>.*

29. De lo expuesto en los considerandos precedentes, y con base en los medios probatorios actuados, esto es: (1) el Informe N° 1233-2012-OEFA/DS elaborado con ocasión de la Supervisión Regular 2012, el cual contiene el Acta de Supervisión N° 0041; el detalle de la observación detectada, y la fotografía N° 13; (2) la Carta N° 2065-2012-OEFA/DS del 13 de noviembre de 2012, que otorgó un plazo de diez (10) días hábiles a Los Ferroles para que subsane la observación detectada; y, (3) el escrito de fecha 26 de noviembre de 2012, presentado por la recurrente a efectos de acreditar el levantamiento de la observación detectada<sup>34</sup>; esta Sala considera el haber quedado demostrado que, al momento de la Supervisión Regular 2012, el almacén central del Establecimiento Industrial Pesquero de Los Ferroles no cumplía con las condiciones necesarias para el almacenamiento establecidas en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; es decir, que el referido almacén no se

<sup>32</sup> Foja 59.

<sup>33</sup> Conforme al detalle expuesto en el considerando 30 de la Resolución Subdirectoral N° 1271-2014-OEFA/DFSAI/SDI, el cual a su vez se encuentra consignado en el artículo 1° de la referida resolución (Fojas 65 y 66 reverso).

<sup>34</sup> Cabe indicar que el Artículo 165° de la Ley N° 27444, señala que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa. En tal sentido, el Artículo 16° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, norma aplicable al presente caso, dispone que la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

encontraba cerrado ni cercado, configurándose así la infracción tipificada en el literal d) del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

30. Ahora bien, habiendo quedado acreditado el hecho antes descrito, corresponde a continuación pronunciarse sobre lo alegado por la recurrente, en el sentido que no debería sancionársele pues, conforme al principio de tipicidad, no existe coincidencia entre el hecho imputado (la falta de implementación del área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos) y su conducta (la implementación del área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos al momento de la Supervisión Regular 2012).
31. Al respecto, debe indicarse que en virtud del principio de tipicidad, regulado en el numeral 230.4 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>35</sup>, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o por analogía.
32. Asimismo, conforme ha sido señalado por el Tribunal Constitucional<sup>36</sup>, el mandato de tipificación exige un grado de precisión suficiente en la descripción de la conducta considerada como infracción, ello con la finalidad de que – en un caso en concreto – al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre.
33. Conforme a lo expuesto, se advierte que el mandato de tipificación en un procedimiento administrativo sancionador **exige que los hechos detectados por la administración correspondan con cada uno de los elementos que**

<sup>35</sup> LEY N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)

**4. Tipicidad.-** Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

<sup>36</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 010-2002-AI/TC (fundamentos jurídicos 45 y 46) ha señalado lo siguiente:


*"El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa).*

*El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre".*

*(Resaltado agregado)*


**configuran el tipo infractor de la conducta que se imputa y que se encuentran descritos en la norma<sup>37</sup>.**

34. Por consiguiente, esta Sala considera que el principio de tipicidad debe evaluarse en función al hecho verificado en la Supervisión Regular 2012 (falta de implementación de un almacén central para residuos sólidos peligrosos debidamente cerrado y cercado) y a la conducta descrita en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, cuyo incumplimiento se imputa al administrado (no contar con un almacén central cerrado, cercado y con los contenedores necesarios para el acopio de sus residuos).
35. En ese sentido, la falta de coincidencia entre la supuesta conducta imputada, en los términos señalados por el administrado (no implementación del área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos)<sup>38</sup> y el hecho referido a la implementación del área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos (verificado durante la Supervisión Regular 2012) no merece ser analizado a la luz de una eventual vulneración al principio de tipicidad, toda vez que, tal como ha sido señalado precedentemente, ninguno de dichos hechos ha sido materia de imputación en el presente caso<sup>39</sup>. Además, debe precisarse que el análisis del principio de tipicidad debe realizarse entre la conducta detectada y la norma que describe la infracción, mas no entre dos hechos o conductas, tal como lo sostiene la recurrente.
36. De manera complementaria, es importante señalar que la supuesta implementación del área de almacenamiento de residuos sólidos durante la Supervisión Regular 2012 constituye una afirmación de la recurrente cuyo objetivo era acreditar que las observaciones detectadas durante dicha diligencia habían sido levantadas. En efecto, el hecho materia de análisis del presente caso se encuentra circunscrito a verificar si Los Ferroles contaba con un almacén central para residuos sólidos peligrosos debidamente cerrado y cercado, y no si cumplió con levantar las observaciones detectadas durante la Supervisión Regular 2012.



<sup>37</sup> Es importante señalar que, conforme a Nieto: *"El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)"*.

NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269.



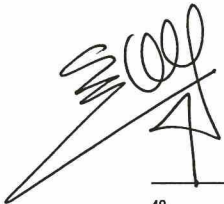
<sup>38</sup> Es preciso reiterar que la falta de implementación del área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, como conducta imputada en el presente caso, es una afirmación que ha sido sostenida por Los Ferroles en su escrito de apelación.


<sup>39</sup> Al respecto, debe señalarse que, conforme a la Resolución Subdirectoral N° 1271-2014-OEFA/DFSAI/DSI, la conducta imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador consistió en **la no implementación de un almacén central para el acopio de residuos peligrosos debidamente cerrado y cercado**, la misma que fue sancionada a través de la Resolución Directoral N° 645-2014-OEFA/DFSAI. (Fojas 66 y 105 reverso).

37. En ese sentido, el levantamiento de las observaciones detectadas (subsanción de la conducta) únicamente ha sido considerado por la DFSAI a efectos de evaluar si correspondía dictar una medida correctiva y no para determinar la responsabilidad administrativa de Los Ferroles<sup>40</sup>.
38. Por las consideraciones expuestas, corresponde desestimar los argumentos expuestos por Los Ferroles en este extremo de su recurso.

Sobre el principio de presunción de veracidad

39. Los Ferroles indicó que, en atención al principio de presunción de veracidad recogido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, corresponde a la Administración demostrar que la implementación del almacén general (de residuos sólidos peligrosos) se efectuó con fecha posterior a la Supervisión Regular 2012, y no que dicha empresa se encontraba implementando el referido almacén durante la supervisión, dado que presumir lo primero implica atribuirle una conducta de mala fe, lo cual vulnera el principio antes citado.
40. 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<sup>41</sup>.
41. 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<sup>42</sup>". 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<sup>43</sup> como principio que regula el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

  
<sup>40</sup> Conforme ha sido expuesto en el numeral IV.3.2. de la Resolución Directoral N° 645-2014-OEFA/DFSAI.

  
<sup>41</sup> LEY N° 27444.  
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.

  
<sup>42</sup> MORON, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2011, p. 76.

<sup>43</sup> LEY N° 27444.  
De la Potestad Sancionadora  
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

42. Cabe destacar, de manera adicional, que conforme a los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>44</sup>, 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.
43. En aplicación del marco normativo antes expuesto, esta Sala considera que, conforme al principio de presunción de veracidad, en concordancia con el de presunción de licitud, lo que correspondía a la DFSAI era acreditar debidamente el hecho imputado; es decir, que durante la Supervisión Regular 2012 Los Ferroles no contaba con un almacén central para residuos sólidos peligrosos debidamente cerrado y cercado, conforme se establece en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. En tal sentido, debe mencionarse que, conforme a lo expuesto en los considerandos 24 a 29 de la presente resolución, el hecho imputado en el presente caso ha quedado debidamente acreditado.
44. Por consiguiente, contrariamente a lo expuesto por la recurrente, no correspondía a la DFSAI acreditar la implementación del almacén general de residuos sólidos peligrosos con fecha posterior a la Supervisión Regular 2012, ni la implementación del área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos al momento de la Supervisión Regular 2012, pues dichos hechos no constituyen conductas imputadas en el presente procedimiento administrativo sancionador.
45. Por las consideraciones expuestas, esta Sala considera que debe desestimarse el argumento expuesto por Los Ferroles en este extremo de su apelación.

**V.2 Si los problemas operativos y económicos alegados por Los Ferroles, así como su actuación de buena fe durante la Supervisión Regular 2012, constituyen un eximente de responsabilidad.**

<sup>44</sup>

**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.

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. (...)"

46. La recurrente alegó, por un lado, que en el momento de la Supervisión Regular 2012 se encontraba implementando el área de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, hecho que se justifica debido a problemas operativos y económicos causados por la falta de materia prima y una mala situación financiera. Asimismo, refirió que dicha implementación fue reconocida por el OEFA en la resolución directoral que es materia de apelación, señalando además que durante toda la Supervisión Regular 2012 facilitó la labor de los representantes de dicha institución, conforme al principio de conducta procedimental. Dichas afirmaciones constan en el Acta de Supervisión N° 0041 y en el Informe N° 1233-2012-OEFA/DS.
47. Partiendo de dicho argumento, esta Sala considera importante pronunciarse sobre ambas situaciones expuestas por la recurrente, a fin de determinar si estas eximen a Los Ferroles de la obligación establecida en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
48. En ese contexto, es necesario precisar que, conforme al artículo 144° de la Ley N° 28611, la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa es objetiva<sup>45</sup>.
49. Del mismo modo, 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 ambientales<sup>46</sup>.
50. Asimismo, de acuerdo con los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD<sup>47</sup>, la responsabilidad

<sup>45</sup> LEY N° 28611  
**Artículo 144°.- De la responsabilidad objetiva**  
 La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142° precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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 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.  
 (...).



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.

51. Esta última disposición es acorde con el principio de causalidad, previsto en el numeral 230.8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, por cuanto la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción sancionable<sup>48</sup>.

52. En atención a las disposiciones citadas, se concluye que, para determinar la responsabilidad por la comisión de una infracción administrativa en un procedimiento administrativo sancionador, corresponde evaluar la relación de causalidad entre la conducta llevada a cabo por el administrado, con la infracción cuya comisión se le imputa.

53. En ese sentido, los supuestos problemas operativos y económicos de Los Ferroles y su alegada buena conducta en el momento de la Supervisión Regular 2012, no constituyen elementos que deban ser tomados en cuenta al momento de evaluar si esta incurrió en la conducta imputada, ni califican como circunstancias que acrediten la ruptura del nexo causal. Cabe precisar que la exigencia de una buena conducta refleja un mínimo esperable tomando en consideración que las normas ambientales son de orden público y, en consecuencia, de obligatorio cumplimiento para el titular de las actividades pesqueras, como es el caso de Los Ferroles. En virtud de ello, contrariamente a lo sostenido por dicha empresa, dichas circunstancias no constituyen eximentes de responsabilidad del cumplimiento de las normas incumplidas, identificadas en la Resolución N° 645-2014-OEFA/DFSAL.

54. De acuerdo con las consideraciones expuestas, esta Sala considera que debe desestimarse el argumento expuesto por Los Ferroles en el presente extremo de su apelación.

**V.3. Si la intencionalidad de Los Ferroles constituye un criterio que debe ser tomado en cuenta para determinar cuándo una conducta resulta o no sancionable.**

55. Respecto de este punto, Los Ferroles alegó que, conforme al artículo 149° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo

<sup>48</sup>

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:

(...)

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

(...)

N° 012-2001-PE, en concordancia con el artículo 230° de la Ley N° 27444 (que recoge el principio de razonabilidad), la intencionalidad o culpa del administrado constituye un criterio que permite determinar cuándo un hecho debe o no ser objeto de sanción, o si es que existe responsabilidad. De manera adicional, la recurrente indicó que en el presente caso el factor intencionalidad no se encuentra presente, debido a que inició los trabajos de implementación del almacén general al momento de la supervisión del 11 de junio del 2012.

56. Al respecto, cabe indicar que, conforme ha sido expuesto en los considerandos 48 a 50 de la presente resolución, los artículos 144° de la Ley N° 28611; 18° de la Ley N° 29325, y los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, han establecido que la responsabilidad por la comisión de una infracción administrativa es objetiva. En ese sentido, la intencionalidad de la persona natural o jurídica fiscalizada no constituye un criterio que deba ser tomado en cuenta al evaluar si una determinada acción u omisión constituye un incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables correspondientes al sector pesquero, y por ende, si resulta o no sancionable<sup>49</sup>. Conforme a lo expuesto, corresponde desestimar el argumento esgrimido por Los Ferroles en el presente extremo de su apelación.

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del 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° 645-2014-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2014, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Alimentos Los Ferroles S.A.C. por infringir lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25°, numeral 1 del artículo 39° y artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo 057-2004-PCM; quedando agotada la vía administrativa.

<sup>49</sup>

#### LEY N° 28611

##### Artículo 144°.- De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142° precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**SEGUNDO.-** Notificar la presente resolución a Alimentos Los Ferroles S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

.....  
**LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN**  
Presidente

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

.....  
**EMILIO JOSE MEDRANO SANCHEZ**  
Vocal

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

.....  
**HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER**  
Vocal

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