



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° 005-2015-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 423-2014-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : EMPRESA PESQUERA OCEAN FISH S.A.C.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 644-2014 OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 644-2014-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2014, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la Empresa Pesquera Ocean Fish S.A.C., por incumplir lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al haberse verificado que la referida empresa no contaba con un almacén central para el acopio de residuos sólidos peligrosos debidamente cerrado y cercado".

Lima, 20 de abril de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución Directoral N° 171-2002-PE/DNEPP del 10 de mayo de 2002¹, la Dirección Nacional de Extracción y Procesamiento Pesquero del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**), otorgó a favor de Empresa Pesquera Ocean Fish S.A. (en adelante, **Ocean Fish**)², licencia de operación de su planta de congelado, instalada en el Establecimiento Industrial Pesquero de Ocean Fish (en adelante, **EIP**), la misma que cuenta con una capacidad instalada de veinte toneladas día (20 t/d). El EIP de Ocean Fish se encuentra ubicado en el Muelle Pesquero s/n Matarani, distrito y provincia de Islay, departamento de Arequipa³.

¹ Foja 20.

² Registro Único de Contribuyente N° 20369649443. Cabe destacar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 087-2014-PRODUCE/DGCHD, de fecha 4 de febrero de 2014, la Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Directo del Ministerio de la Producción dispuso modificar la razón social por cambio de tipo societario de Empresa Pesquera Ocean Fish S.A. a Empresa Pesquera Ocean Fish S.A.C., siendo esta última denominación la razón social vigente de la administrada al momento de ser expedida tanto la resolución de la DFSAI materia de impugnación, como el presente pronunciamiento.

³ Es importante señalar que mediante Resolución Directoral N° 122-99-PE/DNPP, de fecha 28 de septiembre de 1999, se otorgó a Ocean Fish licencia de operación de su planta de congelado, instalada en su EIP (ubicado en el Muelle Pesquero s/n Matarani, distrito y provincia de Islay, departamento de Arequipa). Posteriormente, a través de la Resolución Directoral N° 062-2000-PE/DNPP del 20 de julio de 2000, se otorgó a dicha empresa autorización para incrementar la capacidad instalada de la planta de congelado antes descrita, de 4 toneladas día (4 t/d) a veinte toneladas día (20 t/d).

2. El 14 de mayo del 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular al EIP de Ocean Fish (en adelante, **Supervisión Regular 2012**), con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental en las áreas que comprende el citado establecimiento. En atención a dicha visita, la DS elaboró el Informe de Supervisión N° 1224-2012-OEFA/DS, de fecha 14 de noviembre de 2012⁴.
3. Mediante Carta N° 2074-2012-OEFA/DS del 13 de noviembre del 2012, la DS otorgó a Ocean Fish un plazo de diez (10) días hábiles para subsanar la observación detectada durante la Supervisión Regular 2012. En respuesta a dicho requerimiento, mediante escrito remitido el 26 de noviembre de 2012, la referida empresa puso en conocimiento del OEFA la adecuación de dos (2) áreas de residuos sólidos temporales en su EIP⁵ (uno destinado para el acopio de residuos de productos hidrobiológicos, y otro para residuos sólidos peligrosos y no peligrosos), adjuntando las fotografías del caso.
4. Por Resolución Directoral N° 087-2014-PRODUCE/DGCHD del 4 de febrero de 2014⁶, la Dirección General de Extracción y Producción Pesquera del Produce aprobó el cambio de titularidad de la licencia de operación otorgada a Ocean Fish (mediante Resolución Directoral N° 171-2002-PE/DNEPP), a favor de la empresa Matarani S.A.C.⁷
5. A través de Resolución Subdirectoral N° 1270-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de junio del 2014⁸ (notificada el 9 de julio de ese mismo año), la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA comunicó a Ocean Fish el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, atendiendo a los hechos verificados en la Supervisión Regular 2012.
6. El 1 de agosto de 2014, Ocean Fish presentó sus descargos, cuestionando la imputación efectuada mediante Resolución Subdirectoral N° 1270-2014-OEFA/DFSAI/SDI⁹.


4. Fojas 1 a 8.

5. Fojas 10 al 14.

6. Fojas 21 y reverso.

7. Debe indicarse, tal como fuera mencionado en la nota a pie de página 2 de la presente resolución, que el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 087-2014-PRODUCE/DGCHD dispuso modificar la razón social por cambio de tipo societario de Empresa Pesquera Ocean Fish S.A. a Empresa Pesquera Ocean Fish S.A.C. De manera adicional, el artículo 2 del mencionado pronunciamiento dispuso aprobar el cambio de titular de la licencia de operación otorgada a Empresa Pesquera Ocean Fish S.A.C., mediante Resolución Directoral N° 171-2002-PE/DNEPP, de fecha 10 de mayo del año 2002, a favor de la empresa Matarani S.A.C.

8. Fojas 27 a 32.

9. Fojas 35 a 50.

7. Mediante Resolución Directoral N° 644-2014-OEFA/DFSAI del 31 de octubre del 2014, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Ocean Fish, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación¹⁰:

Cuadro 1: Detalle de la determinación de responsabilidad administrativa por parte de Ocean Fish

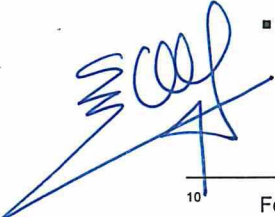
HECHO IMPUTADO	NORMA SUSTANTIVA	NORMA TIPIFICADORA
No contar con un almacén central para el acopio de residuos sólidos peligrosos debidamente cerrado y cercado.	Numeral 5 del Artículo 25 ¹¹ , Artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹² .	Literal d) del Numeral 2 del Artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹³ .

Fuente: Resolución Directoral N° 644-2014-OEFA/DFSAI.

Elaboración: TFA

8. De manera adicional y, 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. Asimismo, dicho órgano resolutorio dispuso inscribir el citado pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos del OEFA,
9. La Resolución Directoral N° 644-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- *Sobre la determinación de responsabilidad administrativa:*



¹⁰ Fojas 69 a 76.

¹¹ **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 (...).

¹² **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

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 (...).

¹³ **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,

(...).



- i) En la Supervisión Regular 2012 se detectó que Ocean Fish no contaba con un almacén central cerrado ni cercado, siendo este hecho recogido en el Acta de Supervisión N° 0021 y analizado en el Informe N° 1224-2012-OEFA/DS
- ii) Además, conforme a lo señalado en sus descargos, Ocean Fish reconoció que durante la Supervisión Regular 2012 no contaba con un almacén central para residuos peligrosos en su EIP, razón por la cual cumplió con implementar dicho almacén de manera posterior, de acuerdo con las exigencias establecidas en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (hecho sustentado según las fotografías que dicha empresa adjuntó al referido escrito¹⁴).
- iii) En ese contexto, la DFSAI indicó que 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, las acciones efectuadas para revertir la situación del hecho infractor no la eximen de responsabilidad administrativa.
- iv) Conforme a los hechos indicados precedentemente (medios probatorios obrantes en el expediente y lo señalado por Ocean Fish), la DFSAI concluyó que habría quedado acreditado que dicha empresa no tenía implementado un almacén central cerrado ni cercado, procediendo por tanto a declarar la existencia de responsabilidad administrativa del administrado.

▪ *Sobre la procedencia de la medida correctiva:*

De la revisión efectuada por la DFSAI a los medios probatorios aportados por Ocean Fish para subsanar la presente conducta infractora (escritos remitidos el 26 de noviembre de 2012 y el 1 de agosto de 2014), no se advirtió la fecha de subsanación de la conducta infractora, dado que las fotografías que fueron remitidas junto con los escritos antes mencionados no tienen fecha cierta, ni datos de la ubicación.

- ii) No obstante lo expuesto, se precisó que, conforme a la Resolución Directoral N° 087-2014-PRODUCE/DGCHD, de fecha 4 de febrero de 2014, el Produce aprobó el cambio de titularidad de la licencia de operación de la planta de congelado a favor de la empresa Matarani S.A.C.
- iii) En ese contexto, la DFSAI señaló que, si bien había quedado acreditada la comisión de la conducta infractora por parte de Ocean Fish, en virtud del principio de causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley**

¹⁴ Fojas 35 a 38.



N° 27444)¹⁵, no resultaba viable la aplicación de medida correctiva alguna, debido a que la titularidad de la planta de congelado sobre la cual recaería la eventual medida ya no pertenece a Ocean Fish, sino a la empresa Matarani S.A.C.¹⁶

10. El 15 de diciembre del 2014, Ocean Fish interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 644-2014-OEFA/DFSAI¹⁷, de acuerdo con los siguientes argumentos:

a) Ocean Fish indicó que el fundamento de la Resolución N° 644-2014-OEFA/DFSAI se encuentra basado en la observación detectada durante la Supervisión Regular 2012 (supervisión llevada a cabo el 14 de mayo de 2012), referida a la no implementación de un almacén central cerrado y cercado para residuos sólidos y peligrosos.

b) Al respecto, la recurrente sostuvo haber subsanado oportunamente la omisión detectada en la Supervisión Regular 2012, conforme consta en las fotografías que adjuntó a sus escritos remitidos con fecha 26 de noviembre de 2012 y 1 de agosto de 2014 (fecha anterior a la resolución materia de la presente apelación). Por consiguiente, el OEFA no ha meritado debidamente la prueba documental aportada, limitándose a indicar que no se puede verificar la fecha cierta de la subsanación de la conducta infractora.

c) Sobre la base de lo expuesto, en atención a lo establecido en el literal a) del numeral 6.4. del artículo 6° del Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, y considerando que con fecha 26 de noviembre de 2012 (antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador) se puso en conocimiento dicha subsanación, el OEFA no debió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Ocean Fish.



II. COMPETENCIA

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




¹⁵ LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, publicado 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:

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



¹⁶ Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde señalar que en el considerando 54 de la Resolución Directoral N° 644-2014-OEFA/DFSAI se precisó que – de acuerdo con lo establecido en el artículo 96° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Pesca – lo señalado en la presente resolución no exime a Matarani S.A.C. (nuevo titular de la licencia de operación de la planta de congelado ubicada en el Muelle Pesquero s/n Matarani, distrito y provincia de Islay, departamento de Arequipa) de su obligación de cumplir con los instrumentos de gestión ambiental aprobados en su oportunidad a Ocean Fish.

¹⁷ Fojas 79 a 102.

Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁸, se crea el OEFA.

12. 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° 30011¹⁹ (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.
13. 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 OEFA²⁰.
14. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²¹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión,

¹⁸ **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".

¹⁹ **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.

²⁰ **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.

²¹ **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.

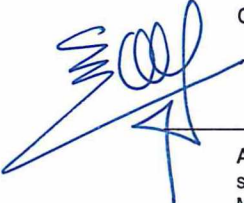


fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD²² se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde el 16 de marzo de 2012.

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁴, 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

16. 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



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.

- ²² **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.


- ²³ **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.

- ²⁴ **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.

condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)²⁵.

17. 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**)²⁶, 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.
18. 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.
19. 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 ambiente²⁷.
20. 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 fundamental²⁸ 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 preserve²⁹; y, (iii) como conjunto de

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

²⁶ **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.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁸ **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.

²⁹ 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".



obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.

21. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
22. 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 inciertos³¹.
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 resulta aplicable lo dispuesto en el literal a) del numeral 6.4. del artículo 6° de la Resolución N° 046-2013-OEFA/CD, respecto al incumplimiento del numeral 5 del artículo 25° y del artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Si resulta aplicable lo dispuesto en el literal a) del numeral 6.4. del artículo 6° de la Resolución N° 046-2013-OEFA/CD, respecto al incumplimiento del numeral 5 del artículo 25° y del artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

25. Durante la Supervisión Regular 2012, la DS realizó la siguiente observación:

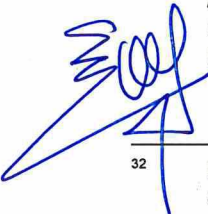
“Durante la supervisión se constató que el establecimiento industrial pesquero, pese a ser una obligación del administrado, no cuenta con un almacén central


³⁰ 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.


³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

para residuos sólidos, lo que constituye una infracción a la normativa que regula la gestión y el manejo de los residuos sólidos³²

26. Tal observación se encuentra incluida en el Informe de Supervisión N° 1224-2012-OEFA/DS, el cual constituye medio probatorio, ello según lo dispuesto en el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA³³. Cabe destacar además que, de acuerdo con lo señalado en el citado dispositivo, la información contenida en dichos informes se presume cierta, salvo prueba en contrario³⁴.
27. Del mismo modo, según lo manifestado en los descargos de Ocean Fish, dicha empresa reconoció que al momento de la notificación de la resolución de imputación de cargos, su EIP no contaba con un almacén central para el acopio de residuos peligrosos³⁵, el cual fue implementado posteriormente, conforme consta en las fotografías que dicha empresa adjuntó al citado escrito³⁶.
28. En virtud de lo expuesto, mediante Resolución Directoral N° 644-2014-OEFA/DFSAI, la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Ocean Fish *“por no contar con un almacén central para el acopio de residuos sólidos peligrosos debidamente cerrado y cercado”*, lo cual constituye un incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40° del Decreto Supremo 057-2004-PCM.

 32 En este punto, es importante indicar que, de acuerdo con las recomendaciones formuladas por el supervisor *“El administrado deberá designar y adecuar un almacén central temporal de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos”*
Ver Foja 5.

 33 Cabe destacar que el artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD se encuentra recogido bajo los mismos términos en el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

 34 **RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD - Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.
Artículo 16°.- Documentos públicos
La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

35 Al respecto, cabe precisar que Ocean Fish señaló lo siguiente:

“Que en efecto al momento de ser notificados, nuestro establecimiento no contaba con un almacén central para el acopio de residuos peligrosos (...) más en cumplimiento a lo establecido por la normativa vigente y de acuerdo a las indicaciones dadas por sus inspectores, los Ingenieros Samuel Bernal Rojas y Oscar Tapia Cajaleón, en su última visita a nuestro establecimiento con fecha 10 de julio del presente, nuestra empresa ha cumplido con implementar un “Almacén central de residuos peligrosos”, donde se viene almacenando los residuos generados a la fecha, tal como podrá observar en las vistas fotográficas adjuntas al presente descargo, dicho almacén se encuentra debidamente alejado de todas la áreas de desembarque y proceso, (...)”
(Foja 50)

36 Ver fojas 35 a 38.

29. En su recurso de apelación, Ocean Fish sostuvo que el OEFA no debió declarar la existencia de responsabilidad administrativa, sino aplicar lo dispuesto en el literal a) del numeral 6.4. del artículo 6° del Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, dado que la conducta infractora fue subsanada, conforme consta en las fotografías que fueron remitidas con fecha 26 de noviembre de 2012 y 1 de agosto de 2014, las cuales, según el administrado, no fueron debidamente valoradas por el OEFA, limitándose a indicar que no era posible verificar la fecha cierta de la subsanación de la conducta infractora.
30. Al respecto, corresponde señalar que la Resolución N° 046-2013-OEFA/CD constituye el desarrollo reglamentario del literal b) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley N° 29325³⁷, que regula la función supervisora directa del OEFA, y tiene como finalidad regular los supuestos de hecho que correspondan ser calificados como hallazgos de menor trascendencia, así como las reglas aplicables para la subsanación voluntaria correspondiente³⁸. En tal sentido, la referida norma busca promover la subsanación voluntaria de aquellos incumplimientos leves que no han generado riesgo o daño al ambiente o a la salud de las personas (hallazgos de menor trascendencia) en el marco de las funciones de la Autoridad de Supervisión.
31. En ese orden de ideas, en el literal a) del numeral 6.4. del artículo 6° del Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD se ha establecido el supuesto referido a aquellos hallazgos que han sido detectados durante las acciones de supervisión, cuya subsanación (debidamente acreditada) puede ser efectuada de forma posterior a iniciativa del administrado, conforme a lo siguiente:

37

Ley N° 29325.**Artículo 11°.- Funciones generales**

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

(...)

b) **Función supervisora directa:** comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

38



RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD.**Artículo 1°.- Objeto**

- 1.1 La finalidad del presente Reglamento es regular y determinar los supuestos en los que un administrado bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA incurre en un presunto incumplimiento de obligaciones ambientales susceptible de ser calificado como hallazgo de menor trascendencia, que podría estar sujeto a subsanación voluntaria, en concordancia con lo dispuesto en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011.
- 1.2 Las disposiciones comprendidas en la presente norma se aplican sin perjuicio de que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la Autoridad Decisora determine que la infracción cometida por un administrado sea calificada como leve.

“Artículo 6°.- Subsanación voluntaria de hallazgos detectados por la Autoridad de Supervisión Directa

6.4 Los hallazgos detectados durante el desarrollo de la supervisión, podrán ser subsanados posteriormente conforme a las siguientes reglas:

a) La subsanación se puede realizar a iniciativa del administrado. En este caso, el administrado subsana el hallazgo detectado y comunica ello a la Autoridad de Supervisión Directa. Los efectos de esta subsanación dependerán de la naturaleza del hallazgo, conforme a lo previsto en el Numeral 6.3 precedente”.

- 
32. En el presente caso, la DFSAI señaló en el considerando 49 de la Resolución Directoral N° 644-2014-OEFA/DFSAI, que las fotografías remitidas por la recurrente como medios probatorios destinados a acreditar la subsanación de la conducta infractora³⁹, no contaban con fecha cierta, ni datos de la ubicación exacta, motivo por el cual no resultaba posible para la administración determinar la fecha de subsanación, al no tener estas fecha cierta ni datos de geolocalización. Es así que, conforme a los hechos expuestos y, contrariamente a lo señalado por la recurrente, la DFSAI si valoró debidamente las pruebas presentadas por Ocean Fish, sin embargo, las desestimó.
33. Adicionalmente, es importante recalcar que Ocean Fish reconoció en su escrito de descargos que, al momento del inicio del presente procedimiento sancionador, no contaba con un Almacén Central para el acopio de residuos peligrosos⁴⁰.
34. En ese sentido, esta Sala considera que lo dispuesto en el literal a) del numeral 6.4. del artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, no resulta aplicable en el presente caso, toda vez que la citada norma alcanza a aquellos **hechos detectados durante las acciones de supervisión que hayan sido debidamente subsanados antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador**; sin embargo, en el presente caso Ocean Fish, no presentó medios probatorios que permitan corroborar fehacientemente la subsanación del hallazgo – de manera previa al inicio del presente procedimiento – conforme ha sido señalado por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 644-2014-OEFA/DFSAI⁴¹.
35. En tal sentido, por las consideraciones expuestas, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 644-2014-OEFA/DFSAI, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de la Empresa Pesquera Ocean Fish S.A.C. En consecuencia, corresponde también confirmar la citada resolución directoral, en el extremo que dispuso la inscripción del citado pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos del OEFA.
- 

³⁹ Ello mediante escritos de fecha 26 de noviembre de 2012 y 1 de agosto de 2014.

⁴⁰ Ver nota a pie de página 35.

⁴¹ Del mismo modo, la SDI en la Resolución Subdirectoral N° 1272-2014-OEFA/DFSAI/SDI, señaló que, de la revisión de los actuados en el expediente, no se apreciaba que Ocean Fish haya subsanado la observación detectada durante la supervisión realizada el 14 de mayo de 2012, y en ese sentido, dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador (considerando 34 de la Resolución Subdirectoral N° 1272-2014-OEFA/DFSAI/SDI).



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

De conformidad con lo dispuesto 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° 644-2014-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2014, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Empresa Pesquera Ocean Fish S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN

Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

EMILIO JOSÉ MEDRANO SANCHEZ

Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

HUMBERTO ÁNGEL ZÚNIGA SCHRODER

Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

VOTO SINGULAR DEL VOCAL EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

Guardando el debido respeto por la opinión de los vocales, se considera necesario describir en el presente voto singular, elementos no contemplados en la Resolución N° 005-2015-OEFA/TFA-SEPIM que, desde el punto de vista de esta vocalía, es necesario tener en cuenta al momento de valorar la fuerza probatoria del Informe de Supervisión.

1. En el considerando 26 de la presente resolución, se ha señalado lo siguiente:

“26. Tal observación se encuentra incluida en el Informe de Supervisión N° 1224-2012-OEFA/DS, el cual constituye medio probatorio, ello según lo dispuesto en el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Cabe destacar además que, de acuerdo con lo señalado en el citado dispositivo, la información contenida en dichos informes se presume cierta, salvo prueba en contrario⁴².”

2. Al respecto, se considera de importancia resaltar que el contenido de los informes elaborados en ejercicio de la función supervisora, si bien se presumen ciertos, dicha presunción puede ser rebatida en la medida que:
 - a. el administrado aporte pruebas que desvirtúen el contenido de dichos documentos, con ocasión del ejercicio de su derecho de defensa, que le exige a este aportar los medios probatorios suficientes para acreditar sus afirmaciones⁴³.
 - b. de igual manera cabe precisar que, cuando lo amerite el caso, la autoridad administrativa, esto es la Sala, en ejercicio de sus funciones puede realizar actuaciones de oficio que permitan esclarecer o aportar mayores elementos de juicio al procedimiento⁴⁴.

⁴² RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD - Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 16°.- Documentos públicos

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

⁴³ LEY N° 27444.

Artículo 161°.- Alegaciones

161.1 Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver.

161.2 En los procedimientos administrativos sancionadores, o en caso de actos de gravamen para el administrado, se dicta resolución sólo habiéndole otorgado un plazo perentorio no menor de cinco días para presentar sus alegatos o las correspondientes pruebas de descargo.

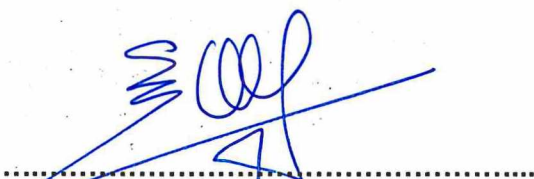
⁴⁴ LEY N° 27444.

Artículo 162°.- Carga de la prueba

162.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley.

162.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

3. Es entonces que, por lo expuesto en la Resolución N° 005-2015-OEFA/TFA-SEPIM y lo adicionado en el presente voto, se es de la opinión que se debe **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 644-2014-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2014.



EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

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