



PERÚ

Ministerio  
del AmbienteOrganismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de  
Fiscalización Ambiental

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

**RESOLUCIÓN N° 015-2015-OEFA/TFA-SEPIM**

EXPEDIENTE N° : 388-2014-OEFA/DFSAI/PAS  
ADMINISTRADO : PISCIFACTORÍAS DE LOS ANDES S.A.  
SECTOR : PESQUERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 766-2014-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 766-2014-OEFA/DFSAI del 29 de diciembre de 2014, que halló responsable a Piscifactorías de los Andes S.A., e impuso una medida correctiva y declaró la reincidencia de la citada empresa, por incumplir lo dispuesto en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, incurriendo en la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al haberse acreditado que la administrada no contaba con un almacén central de residuos sólidos peligrosos en el centro acuícola ubicado en el paraje Ataquiche s/n, distrito de Quichuay, provincia de Huancayo, departamento de Junín".

Lima, 19 de junio de 2015

**I. ANTECEDENTES**

1. Piscifactorías de los Andes S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Piscifactorías**) es titular de la autorización para desarrollar la actividad de acuicultura con el recurso "Trucha Arco Iris" (*Oncorhynchus mykiss*)<sup>2</sup> en el terreno de 11,2035 Ha ubicado en el paraje Ataquiche s/n, distrito de Quichuay, provincia de Huancayo, departamento de Junín.
2. El 7 de febrero de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión en el establecimiento acuícola antes referido, durante la cual se detectó el incumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Piscifactorías, tal como consta en el Informe N° 00137-2013-OEFA/DS-PES<sup>3</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**) y en el Informe Técnico Acusatorio N° 30-2014-OEFA/DS (en adelante, **ITA**)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20129561263.

<sup>2</sup> Según la Resolución Ministerial N° 645-95-PE del 14 de noviembre de 1995, adecuada a través de la Resolución Directoral N° 020-2002-PE/DNA del 8 de marzo de 2002.

<sup>3</sup> Dicho informe se encuentra contenido en el medio magnético que forma parte del expediente (foja 7), habiendo sido este elaborado sobre la base del Acta de Supervisión N° 027-2013.

<sup>4</sup> Fojas 1 a 29.

3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1449-2014-OEFA-DFSAI/SDI del 29 de agosto de 2014<sup>5</sup>, notificada el 10 de setiembre de 2014, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Piscifactorías.
4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado<sup>6</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 766-2014-OEFA/DFSAI<sup>7</sup> del 29 de diciembre de 2014<sup>8</sup>, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Piscifactorías, y ordenó el cumplimiento de una medida correctiva<sup>9</sup>, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

**Cuadro N° 1: Detalle de la determinación de responsabilidad administrativa por parte de Piscifactorías**

Hecho imputado	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora	Medida correctiva
Piscifactorías de los Andes S.A. no cuenta con un almacén central para el	Artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>10</sup> .	Literal d) del numeral 2 del artículo 145° del	Implementar un almacén central para el acopio de residuos sólidos peligrosos

<sup>5</sup> Fojas 40 a 44.

<sup>6</sup> Piscifactorías presentó sus descargos mediante escrito del 19 de setiembre de 2014 (fojas 47 a 49).

<sup>7</sup> Dicha resolución fue rectificada mediante la Resolución Directoral N° 064-2015-OEFA/DFSAI del 30 de enero de 2015 (fojas 126 y 127).

<sup>8</sup> Fojas 90 a 99.

<sup>9</sup> En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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

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

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

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva. Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

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

<sup>10</sup> **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, 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 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador**





Hecho imputado	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora	Medida correctiva
acopio de sus residuos sólidos peligrosos.		Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>11</sup> .	que se encuentre techado, cerrado, cercado, con piso liso e impermeabilizado, entre otros conforme al artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Fuente: Resolución Directoral N° 766-2014-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

5. Asimismo, mediante dicho acto administrativo, la DFSAI declaró reincidente a Piscifactorías por el incumplimiento del artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, incurriendo así en la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, disponiéndose además la publicación de dicha declaración en el Registro de Infractores Ambientales del OEFA (en adelante, **RINA**).
6. La Resolución Directoral N° 766-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:
  - a) La DFSAI determinó que del Acta de Supervisión N° 027-2013 y del ITA se advierte que la DS constató que Piscifactorías no contaba con un almacén central para el acopio de sus residuos sólidos peligrosos, conforme a lo establecido en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**).

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. Estas instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:

1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;
2. Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;
3. Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados;
4. Los pasillos o áreas de tránsito deben ser lo suficientemente amplias para permitir el paso de maquinarias y equipos, así como el desplazamiento del personal de seguridad, o de emergencia;
5. Contar con sistemas contra incendios, dispositivos de seguridad operativos y equipos e indumentaria de protección para el personal de acuerdo con la naturaleza y toxicidad del residuo;
6. Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37 del Reglamento;
7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;
8. Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;
9. Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y
10. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

#### 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,

- b) El artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**) dispone que el cese de la conducta infractora no exime de responsabilidad al administrado ni sustrae la materia sancionable. En ese sentido, las acciones adoptadas por Piscifactorías con posterioridad a la supervisión no enervan la comisión de la infracción imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- c) En ese contexto, la DFSAI advirtió y constató en la supervisión del 7 de febrero de 2013 que el administrado no contaba con un almacén central para el acopio de residuos sólidos peligrosos, conducta que constituye un incumplimiento a lo establecido en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y que configura la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- d) Asimismo, se verificó que la conducta imputada a Piscifactorías era susceptible de producir efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, razón por la cual la DFSAI dispuso imponer una medida correctiva destinada a cesar dicha conducta potencialmente dañina.
- e) Por otro lado, mediante la Resolución Directoral N° 738-2014-OEFA/DFSAI del 17 de diciembre de 2014 se declaró consentida la Resolución Directoral N° 643-2014-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2014<sup>12</sup>, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Piscifactorías, por no contar con un almacén cerrado, cercado y con los contenedores necesarios para el acopio de los residuos sólidos peligrosos, conforme a lo establecido en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. En tal sentido, al advertirse la existencia de un antecedente válido de comisión del mismo tipo infractor para la determinación de la reincidencia del citado administrado, la DFSAI consideró declarar la calidad de reincidente Piscifactorías, disponiendo además la inscripción de ello en el RINA.

7. El 22 de enero de 2015<sup>13</sup>, Piscifactorías interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 766-2014-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:

- (i) No correspondía que la Autoridad Decisora declarara la existencia de responsabilidad administrativa por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, debido a que las medidas correctivas impuestas por la Resolución Directoral N° 643-2014-OEFA/DFSAI (Expediente N° 294-2014-OEFA/DFSAI/PAS) fueron

<sup>12</sup> La DFSAI indicó que dichas resoluciones directorales fueron emitidas dentro del marco del procedimiento administrativo sancionador seguido bajo el expediente N° 294-2014-OEFA/DFSAI/PAS.

<sup>13</sup> Fojas 103 a 109.





debidamente cumplidas, siendo ello acreditado mediante escrito N° 0001-CA-PISCIS-2015<sup>14</sup>.

- (ii) La resolución apelada no es "conforme al derecho" al haber sido emitida en contravención al principio del *non bis in idem*<sup>15</sup> establecido en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), ello debido a que la Resolución Directoral N° 766-2014-OEFA/DFSAI resuelve un procedimiento administrativo sancionador cuyo objeto está sustentado en el mismo hecho que constituyó infracción en otro procedimiento (Expediente N° 294-2013-OEFA-DFSAI/PAS), teniendo además el mismo sujeto y el mismo fundamento, existiendo la triple identidad requerida para que se configure la infracción al principio de *non bis in idem*.

8. El 13 de febrero de 2015, Piscifactorías presentó un escrito complementario<sup>16</sup>, precisando lo siguiente:

- (i) En primer lugar, sostiene que:

*...por un error de nuestra parte, al hacerse mención en la apelación a la Resolución Directoral N° 643-2014-OEFA/DFSAI, no se precisó que tal resolución corresponde a un procedimiento sancionador (exp. N° 294-2013-OEFA/DFSAI/PAS) iniciado por una infracción en nuestra planta ubicada en el distrito de Platería, provincia y departamento de Puno. Es decir, por una falta de precisión nuestra, en la apelación se presentaron los hechos como si se trataran del mismo lugar, cuando en realidad el presente procedimiento corresponde a otra de nuestras plantas, la ubicada en el distrito de Quichuay, provincia de Huancayo, departamento de Junín (...)"<sup>17</sup>*

En tal sentido, en el presente caso no podría existir reincidencia, en la medida que las infracciones imputadas fueron cometidas en distintas plantas industriales (la de Puno y Huancayo). En virtud de ello, queda claro que el hecho de afirmar que su planta de Huancayo "es reincidente" sería insostenible, al ser esta la primera vez que se le imputa la comisión de una infracción ambiental.

- (ii) Reiteró que se había vulnerado el principio del *non bis in idem* puesto que se ha tramitado un procedimiento administrativo sancionador por un mismo supuesto, esto es, por carecer de un almacén de residuos sólidos.

<sup>14</sup> Piscifactorías indicó que mediante los escritos N°s 0002 y 0003-CA-PISCIS-2015 del 8 y 12 de enero de 2015, respectivamente, comunicó la conclusión de la construcción del almacén central de residuos sólidos peligrosos, presentando además las fotografías correspondientes a efectos de acreditar el cumplimiento de la medida correctiva impuesta por Resolución Directoral N° 643-2014-OEFA/DFSAI. (Foja 140).

<sup>15</sup> Piscifactorías señaló que la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 04819-2011-PHC/TC refiere que el principio del *non bis in idem* tiene una dimensión procesal. (Foja 104).

<sup>16</sup> Fojas 134 a 138.

<sup>17</sup> Foja 134.

- (iii) De igual manera, sostuvo que cumplió con la medida correctiva impuesta en la resolución impugnada, tal como se acredita con las fotografías que adjuntan a dicho escrito complementario, lo cual debe ser valorado por el OEFA, puesto que en virtud del principio de presunción de veracidad establecido en el inciso 1.7 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, la autoridad administrativa debe presumir como verdaderos los hechos y declaraciones del administrado. Adicionalmente, señalan que dicho hecho podrá ser corroborado una vez que se realice la inspección correspondiente.
- (iv) Finalmente, indicó que en ningún momento tuvo la intención de cometer alguna infracción, debiéndose tener en cuenta lo dispuesto en el literal f) del inciso 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>18</sup>.

## 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>19</sup>, se crea el OEFA.
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>20</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico

<sup>18</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:  
(...)  
3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:  
a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;  
b) El perjuicio económico causado;  
c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;  
d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;  
e) El beneficio ilegalmente obtenido; y  
f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

<sup>19</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**  
1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental  
Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

<sup>20</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





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>21</sup>.
12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>22</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD<sup>23</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde 16 de marzo de 2012.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>24</sup>, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y

---

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.

21

**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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

22

**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.

23

**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  
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.

24

**LEY N° 29325.**

Funciones del OEFA<sup>25</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, para materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>26</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>27</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
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

---

#### 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>25</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:

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

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

<sup>27</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

#### Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.





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>28</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>29</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>30</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>31</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 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

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>29</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

<sup>30</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

<sup>31</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.

(iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>32</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 caso son las siguientes:

- (i) Si se ha vulnerado el principio del *non bis in ídem* al haberse declarado la responsabilidad administrativa de Piscifactorías en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- (ii) Si se debió declarar reincidente a Piscifactorías por haber incumplido lo dispuesto en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, incurriendo así en la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- (iii) Si los criterios establecidos en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 deben ser tomados en cuenta a efectos de determinar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Piscifactorías.

#### V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

##### V.1. Si se ha vulnerado el principio del *non bis in ídem* al haberse declarado la responsabilidad administrativa de Piscifactorías en el presente procedimiento administrativo sancionador

23. Piscifactorías señaló en su recurso de apelación el haber cumplido con las medidas correctivas impuestas en la Resolución Directoral N° 643-2014-OEFA/DFSAL – lo cual acredita con las fotografías adjuntas a dicho escrito – careciendo de sentido el haber declarado nuevamente la existencia de responsabilidad administrativa por la misma infracción. Asimismo, indicó que se ha vulnerado el principio del *non bis in ídem*, al haberse dispuesto iniciar nuevamente un procedimiento administrativo sancionador por el mismo supuesto.
24. Al respecto, debe indicarse que el principio de *non bis in ídem* previsto en el numeral 10 del artículo 230° de la Ley N° 27444, establece que no podrá imponerse sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la existencia de identidad de sujeto, hecho y fundamento<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>33</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.





25. Asimismo, sobre el contenido del principio de *non bis in ídem*, implícito en el derecho al debido proceso contenido en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú<sup>34</sup>, el Tribunal Constitucional ha señalado que el mismo tiene una doble configuración<sup>35</sup>:

*"(...) En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.*

*(...)*

*En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo)".*

26. Partiendo de ello, es válido concluir que, como presupuesto para la configuración del principio de *non bis in ídem* en su vertiente material, se requiere que los hechos imputados hayan sido objeto de un pronunciamiento sobre el fondo, esto

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

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

*(...)*

10. **Non bis in ídem.**- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

<sup>34</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

**Artículo 139°.** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional dictada en el expediente N° 02050-2002-AA/TC. Fundamento Jurídico 19.

Cabe mencionar que dicha perspectiva ha sido ratificada por el referido órgano constitucional en la sentencia emitida en el Expediente N° 2868-2004-AA/TC (Fundamento Jurídico 3):

*"(...) Y este derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos se encuentra reconocido en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a tenor del cual:*

*"Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país".*

*Así como en el artículo 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según el cual:*

*"(...) Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas:*

*(...)*


*4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos".*

  
ERP



es, sobre la responsabilidad del imputado por el ilícito administrativo que estos hechos configuran, sea sobre su culpabilidad o inocencia; caso contrario, dicha regla no podría operar, toda vez que estos no habrían sido materialmente juzgados por la autoridad. Asimismo, en su vertiente procesal, dicho principio impide la dualidad de procedimientos (ambos con el mismo objeto) en la misma vía (por ejemplo, administrativa) o en vías distintas (penal y administrativa por citar un ejemplo).

27. Sobre la base de lo antes expuesto, es posible afirmar que el principio de *non bis in ídem* implica que no puede haber dos procesos jurídicos de sanción contra una persona en el caso que exista identidad de sujeto, hecho y fundamento<sup>36</sup>. Asimismo, es posible colegir que los presupuestos de operatividad de este principio son los siguientes:
- (i) Identidad subjetiva.- Este presupuesto se configura cuando el administrado es el mismo en ambos procedimientos.
  - (ii) Identidad objetiva.- Los hechos constitutivos de la infracción deben ser los mismos en ambos procedimientos.
  - (iii) Identidad causal o de fundamento.- Identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras<sup>37</sup>.
28. Por tanto, a fin de determinar si se ha producido la vulneración al principio de *non bis in ídem*, tal como lo alega Piscifactorías, esta Sala considera pertinente analizar los pronunciamientos emitidos por la DFSAI en las Resoluciones Directorales N° 643-2014-OEFA/DFSAI (Expediente N° 294-2013-OEFA/DFSAI/PAS) y N° 766-2014-OEFA/DFSAI (Expediente N° 388-2014-OEFA/DFSAI/PAS, el cual es materia de impugnación en el presente procedimiento), a efectos de verificar si se ha producido la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento.
29. Al respecto, debe indicarse que, en el marco del procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo número de expediente 294-2013-OEFA/DFSAI/PAS, fue emitida la Resolución Directoral N° 643-2014-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2014, a través de la cual la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Piscifactorías, entre otros, por incurrir en el incumplimiento del artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, situación que configuró la infracción del literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

  
<sup>36</sup> RUBIO CORREA, Marcial. *Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010, pp. 357 y 368.

<sup>37</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011 Pág.552.





30. Cabe mencionar que el citado procedimiento fue iniciado en virtud de que en la supervisión efectuada el 24 de octubre de 2012, se detectó que la concesión acuícola de titularidad de Piscifactorías ubicada en el Lago Titicaca, en la zona de Charcas (Huencalla), distrito de Platería, provincia y departamento de Puno<sup>38</sup>, no contaba con un almacén central de residuos sólidos peligrosos, tal como lo dispone el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
31. Asimismo, el presente procedimiento administrativo sancionador (Expediente N° 388-2014-OEFA/DFSAI/PAS) se dio en razón a que en la supervisión realizada el 7 de febrero de 2013 en el centro acuícola de titularidad de Piscifactorías, ubicada en el paraje Ataquiche s/n, distrito de Quichuay, provincia de Huancayo, departamento de Junín, la DS verificó que la citada empresa no contaba con un almacén central de residuos sólidos peligrosos, tal como lo dispone el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
32. De lo expuesto, se desprende que ambos procedimientos administrativos sancionadores fueron seguidos contra Piscifactorías (identidad subjetiva), siendo además que en estos se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de la recurrente al haber incumplido con lo dispuesto en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, incurriendo así en la infracción prevista en el literal d) del numeral 2) del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (identidad de causal o fundamento).
33. Respecto a la existencia de "identidad objetiva" (identidad de los hechos), esta Sala considera conveniente mencionar en primer lugar que dicho supuesto ha sido descrito por nuestra jurisprudencia constitucional como la estricta coincidencia entre las conductas que sirvieron de sustento tanto en una como en otra investigación<sup>39</sup> (es decir, debe tratarse de "la misma conducta material"). En ese sentido, el análisis en este nivel debe estar referido únicamente a las conductas materiales (acciones u omisiones), sin tener en cuenta su calificación legal (conducta imputada).
34. Partiendo de ello, tal como fuera señalado en considerandos precedentes, las conductas imputadas en los procedimientos administrativos sancionadores bajo análisis, se encuentran fundamentadas en:
- a) Expediente N° 294-2013-OEFA/DFSAI/PAS: No cuenta con un almacén central cerrado, cercado y con los contenedores necesarios para el acopio de

<sup>38</sup> Cabe mencionar que mediante la Resolución Directoral N° 023-2004-PRODUCE/DNA del 10 de setiembre de 2004, modificada por la Resolución Directoral N° 017-2010-PRODUCE/DGA del 17 de mayo de 2010, se otorgó a Piscifactorías la concesión acuícola para desarrollar el cultivo de mayor escala del recurso trucha arco iris, en un área de 14,37 Ha.

<sup>39</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 02110-2009-PHC/TC, acumulado con el expediente N° 02527-2009-PHC/TC (fundamento jurídico 31), ha señalado lo siguiente:

*"En cuanto al segundo requisito, la identidad objetiva o identidad de los hechos, no es más que la estricta identidad entre los hechos que sirvieron de fundamento para la apertura tanto en una como en otra investigación, es decir, se debe tratar de la misma conducta material, sin que se tenga en cuenta para ello su calificación legal..."*



sus residuos sólidos en la concesión acuícola ubicada en el Lago Titicaca, en la zona de Charcas (Huencalla), distrito de Platería, provincia y departamento de Puno. Dicha conducta fue detectada en la supervisión realizada por la DS el 24 de octubre de 2012<sup>40</sup>.

- b) Expediente N° 388-2014-OEFA/DFSAI/PAS: No cuenta con un almacén central para el acopio de residuos sólidos peligrosos en el centro acuícola ubicado en el paraje Ataquiche s/n, distrito de Quichuay, provincia de Huancayo, departamento de Junín. Dicha conducta fue detectada en la supervisión realizada por la DS el 7 de febrero de 2013<sup>41</sup>.
35. De lo expuesto, se observa que ambos procedimientos administrativos sancionadores se dieron en razón a hechos detectados en diferentes centros acuícolas y en supervisiones de fechas distintas, siendo por tanto imposible que ambos correspondan a "la misma conducta material"<sup>42</sup>, en los términos reseñados por nuestro Tribunal Constitucional. Por tanto, al no configurarse en el presente caso uno de los presupuestos de operatividad del principio de *non bis in idem* (al no existir identidad objetiva entre los dos procedimientos administrativos sancionadores), corresponde desestimar lo alegado por la recurrente en este extremo de su recurso.
36. Por otra parte, respecto a lo señalado por Piscifactorías, en el sentido que cumplieron con la medida correctiva impuesta en la resolución impugnada (tal como se acreditaría del registro fotográfico adjunto a su recurso), debe indicarse que dichos documentos fueron presentados con fecha posterior a la emisión de la Resolución Directoral N° 766-2014-OEFA/DFSAI, razón por la cual no resultan idóneos para acreditar que la citada empresa realizó la subsanación de las conductas infractoras imputadas después de la supervisión realizada y antes de la emisión de la referida resolución directoral. Ello permitiría concluir que la declaración administrativa de responsabilidad fue emitida conforme a ley.
37. Asimismo, debe indicarse que el artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD**) establece que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia. En tal sentido, esta Sala considera que no le corresponde conocer aspectos referidos al cumplimiento de la medida correctiva impuesta, siendo más bien la Autoridad Decisora (en este caso, la DFSAI)<sup>43</sup> quien deberá analizar si la

<sup>40</sup> Fojas 69.

<sup>41</sup> Foja 99.

<sup>42</sup> Entendida como aquella acaecida en un mismo tiempo y lugar.

<sup>43</sup> Debe indicarse que el 24 de febrero de 2015 se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de





documentación presentada por el administrado acredita el cumplimiento de la medida correctiva en cuestión, conforme a lo establecido en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA.

- V.2. Si se debió declarar reincidente a Piscifactorías por haber incumplido lo dispuesto en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, incurriendo así en la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM
38. En su recurso de apelación y en el escrito complementario de fecha 13 de febrero de 2015, Piscifactorías indicó que no es “conforme al derecho” que la resolución apelada lo haya declarado reincidente debido a que la infracción imputada en el procedimiento considerado como antecedente fue detectada en una planta industrial distinta a aquella que es materia del presente procedimiento administrativo sancionador. En efecto, según refirió el administrado, en el procedimiento tramitado bajo el Expediente N° 294-2013-OEFA/DFSAI/PAS fue detectada una infracción cometida en la planta industrial ubicada en Puno, mientras que en el presente procedimiento se detectó el incumplimiento de las normas de residuos sólidos en la planta industrial ubicada en Huancayo. En tal sentido, considera que es la primera vez que se le imputa la comisión de una infracción ambiental en esta última instalación.
39. Sobre el particular, mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD, fueron aprobados los Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del OEFA (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD**), cuyo objeto es establecer los criterios que permitan a la DFSAI y a este Tribunal – en este último caso cuando corresponda – calificar como reincidentes a los infractores ambientales en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, a efectos de determinar la graduación de las sanciones<sup>44</sup>.

Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. Dicho instrumento establece en su artículo 33° que la autoridad decisora (DFSAI) es quien verificará el cumplimiento de las medidas correctivas impuestas:

**Artículo 33°.- Ejecución de la medida correctiva**

33.1 Corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por la Autoridad Decisora.

33.2 Cuando las circunstancias del caso lo ameriten, la Autoridad Decisora podrá verificar el cumplimiento de la medida correctiva con los medios probatorios proporcionados por el administrado.

33.3 Si para la verificación del cumplimiento de la medida se requiere efectuar una inspección, la Autoridad Decisora podrá solicitar el apoyo de la Autoridad de Supervisión Directa, a fin de que designe personal para verificar la ejecución de la medida dictada.

33.4 De ser el caso, para la ejecución de una medida correctiva se seguirá el mismo procedimiento previsto en el Artículo 16° del presente Reglamento.

33.5 Mediante resolución debidamente motivada, la Autoridad Decisora puede variar la medida correctiva dictada en cuanto al modo, tiempo o lugar de ejecución, con la finalidad de garantizar una efectiva protección ambiental.

<sup>44</sup> RESOLUCIÓN N° 020-2013-OEFA/PCD, que aprobó los Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de febrero de 2013.

II. OBJETO



40. Así, la referida Resolución establece que "la reincidencia se configura cuando se comete una nueva infracción cuyo supuesto de hecho del tipo infractor es el mismo que el de la infracción anterior". Además, señala que "la reincidencia implica la comisión de una nueva infracción cuando el autor ya ha sido sancionado por una infracción anterior (...)".
41. Por su parte, la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, que aprueba las Reglas generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA, establece que son supuestos de hecho del tipo infractor aquellas conductas de acción u omisión que signifiquen o expresen el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables<sup>45</sup>.
42. En el presente caso, en la Resolución Directoral N° 643-2014-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2014, se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Piscifactorías, entre otros, por no contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, e incurriendo de esta forma en la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
43. Asimismo, en la Resolución Directoral N° 766-2014-OEFA/DFSAI (materia de apelación), se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Piscifactorías, por no contar con un almacén central de residuos sólidos peligrosos, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, e incurriendo por tanto en la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Asimismo, en virtud de lo expuesto, la DFSAI dispuso declarar a la citada empresa como reincidente.
44. De la revisión de dichas resoluciones directorales, esta Sala advierte que ambos procedimientos administrativos sancionadores versan sobre el incumplimiento de una misma obligación ambiental fiscalizable, esto es, el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. En tal sentido, en ambos casos se observa la existencia del mismo *supuesto de hecho del tipo infractor*, conforme lo exige la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD.

---

5. El objeto del presente documento es establecer los criterios que permitan a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y al Tribunal de Fiscalización Ambiental calificar como reincidentes a los infractores ambientales en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados por el OEFA, para la graduación de la sanción ambiental correspondiente, así como para la incorporación del respectivo infractor reincidente en el Registro de Infractores Ambientales - RINA.

<sup>45</sup> RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 038-2013-OEFA/CD, que aprueba las Reglas generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano 18 de setiembre de 2013.  
CUARTA.- Sobre el contenido del supuesto de hecho del tipo infractor  
4.1 Se tipifican como supuestos de hecho de infracciones administrativas aquellas conductas de acción u omisión que signifiquen o expresen el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, incluyendo las vinculadas a la fiscalización ambiental.





45. Por otro lado, respecto a lo alegado por Piscifactorías, en el sentido que las conductas infractoras fueron detectadas en plantas industriales distintas (Puno y Huancayo), esta Sala debe precisar que la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD prevé que la reincidencia por la comisión de una nueva infracción recae sobre el autor, entendiéndose por este a las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades económicas que son de competencia del OEFA y que, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, fueron halladas responsables por el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo<sup>46</sup>, independientemente de la unidad y/o planta en la que fue detectada la conducta<sup>47</sup>.
46. En ese sentido, tanto en la Resolución Directoral N° 643-2014-OEFA/DFSAI (Expediente N° 294-2013-OEFA/DFSAI/PAS) como en la Resolución Directoral N° 766-2014-OEFA/DFSAI (Expediente N° 388-2014-OEFA/DFSAI/PAS, esta última materia de la presente apelación), se ha verificado que el autor responsable de las conductas imputadas es Piscifactorías, razón por la cual la calificación de reincidente efectuada por la DFSAI fue realizada de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD. Bajo los criterios expuestos, esta Sala es de la opinión que debe desestimarse lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso.
47. Finalmente, cabe precisar que la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD en su numeral 7 del Capítulo III establece expresamente que una de las características de la reincidencia es que *"no vulner[e] el principio del non bis in ídem que debe observar el juzgador, pues no se está sancionando dos veces una sola conducta. El antecedente infractor solo es tomado en cuenta para efectos de graduar la sanción de la nueva infracción"*.
48. Por las consideraciones expuestas, esta Sala concluye que la DFSAI actuó correctamente al declarar reincidente a Piscifactorías, pues como ha sido indicado previamente dicho administrado fue sancionado en otro procedimiento administrativo sancionador por el mismo tipo infractor.
49. Sin perjuicio de lo antes expuesto, esta Sala considera importante precisar que el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**),


LEY N° 29325.

Artículo 17°.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora

(...)

El cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables antes mencionadas es obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas. Esta disposición es aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), respecto de sus competencias, según corresponda.

47

Dicho criterio ha sido recogido en la Resolución N° 024-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 30 de octubre del 2014, emitida por la Sala Especializada Permanente competente en Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

la cual dispone en su artículo 19° que el procedimiento administrativo sancionador excepcional establecido en dicha norma no es de aplicación en los siguientes supuestos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas.
  - b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
  - c) **Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.** (Resaltado agregado).
50. De lo expuesto en el considerando anterior, se desprende que, dado que los literales a), b) y c) contemplan supuestos de excepción a la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, en caso el administrado incurra en alguno de los supuestos contemplados en dichos literales, la autoridad administrativa no iniciará un procedimiento administrativo sancionador excepcional que implique la imposición de medidas correctivas, sino más bien impondrá una multa, en caso verifique la comisión de dicha infracción mediante la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador.
51. Por tanto, esta Sala considera que el literal c) del artículo 19° de la Ley N° 30230 referido al supuesto de reincidencia se encuentra dirigido a determinar la vía a través de la cual la Autoridad Decisora deberá tramitar el procedimiento administrativo sancionador que se encuentra en evaluación, esto es, el procedimiento administrativo sancionador regular o excepcional, y no para determinar la reincidencia del administrado en sí misma.
- V.3. Si los criterios establecidos en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 deben ser tomados en cuenta a efectos de determinar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Piscifactorías**
52. Piscifactorías indicó que en ningún momento tuvo la intención de cometer alguna infracción, debiéndose tener en cuenta lo dispuesto en el literal f) del inciso 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, relacionado a la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
53. Respecto a la determinación de responsabilidad como consecuencia de la existencia de infracciones administrativas, se debe precisar que esta es de naturaleza objetiva, bastando la verificación de la conducta infractora para que el administrado deba asumir responsabilidad por la misma, salvo que se acredite indubitablemente la ruptura del nexo causal. En otras palabras, no es necesario





tomar en consideración la intencionalidad de la persona natural o jurídica fiscalizada<sup>48</sup>.

54. Asimismo, cabe precisar que el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>49</sup> ha previsto criterios o circunstancias a efectos de graduar la sanción, de manera tal que no lleguen a ser demasiado onerosas para los administrados; es decir, que sean proporcionales al incumplimiento calificado como infracción administrativa<sup>50</sup>. Dichas circunstancias, en caso lleguen a configurarse "**...no afectan la comisión de la infracción administrativa misma... solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse**"<sup>51</sup>. (Resaltado agregado).

<sup>48</sup>

**LEY 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.

Asimismo, dicho artículo ha sido desarrollado en la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD en los siguientes términos:

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD. Texto Único Ordenado Del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo De Evaluación y Fiscalización Ambiental**

**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.

<sup>49</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:

(...)

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

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

<sup>50</sup>

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

**Artículo 33°.- Criterios para graduar la sanción**

Para graduar la sanción se aplicarán los siguientes criterios:

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

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

55. En consecuencia, establecida la responsabilidad por parte de un sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de fiscalización ambiental de competencia del OEFA, como es el caso de Piscifactorías, la autoridad administrativa aplicará los mencionados criterios a fin de aumentar o disminuir el quantum de la multa<sup>52</sup>. (Subrayado agregado)
56. Por tanto, los criterios recogidos en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 no tienen incidencia alguna a efectos de determinar si Piscifactorías es o no responsable por la comisión de la infracción administrativa materia del presente procedimiento, siendo más bien que estos resultarán aplicables en caso la autoridad administrativa decida imponer una sanción administrativa, situación que no se presenta en este caso. En virtud de ello, esta Sala considera que debe desestimarse lo alegado por el administrado en el presente extremo de su apelación, correspondiendo por tanto confirmar la decisión adoptada mediante la Resolución Directoral N° 766-2014-OEFA/DFSAI en este extremo.
57. Sin perjuicio de lo antes expuesto, esta Sala considera necesario precisar que el artículo 19° de la Ley N° 30230 antes citada dispuso en su artículo 19°<sup>53</sup> que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora. (Subrayado agregado).

<sup>52</sup> En efecto, el artículo 35° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD establece lo siguiente:

**TÍTULO III**  
**SANCIONES ADMINISTRATIVAS**  
(...)

**Artículo 35°.- Circunstancias atenuantes especiales**

Se consideran circunstancias atenuantes especiales las siguientes:

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

<sup>53</sup> **LEY N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.**

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

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

Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (...)





58. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD<sup>54</sup>, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

**"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite**

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

(...)

2.2 **Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.**

**En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.**

(...)" (Resaltado y subrayado agregado)

59. En virtud de lo dispuesto en la Ley N° 30230, mediante Resolución Directoral N° 766-2014-OEFA/DFSAI materia de la presente apelación, la DFSAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Piscifactorías, por incumplir lo dispuesto en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, incurriendo en la infracción prevista en el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, sin imponer sanción alguna, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

<sup>54</sup> Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19 de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país", publicada en el diario oficial el Peruano el 24 de julio de 2014.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 766-2014-OEFA/DFSAI del 29 de diciembre 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 la empresa Piscifactorías de los Andes S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**LUIS EDUARDO RAMIREZ PATRÓN**

Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**HUMBERTO ANGEL ZÚÑIGA SCHRODER**

Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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

Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental