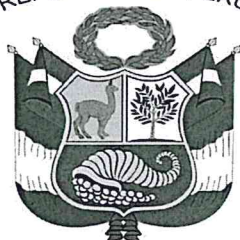


REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 231 -2012-OEFA/TFA

Lima, 06 NOV. 2012

VISTO:

El Expediente N° 655-2011-PRODUCE/DIGSECOVI que contiene el recurso de apelación interpuesto por NATURAL PROTEIN TECHNOLOGIES S.A.C.¹ (en adelante, NATURAL PROTEIN) contra la Resolución Directoral N° 348-2012-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 23 de febrero de 2012, y el Informe N° 250-2012-OEFA/TFA/ST de fecha 05 de noviembre de 2012;

CONSIDERANDO:

1. Mediante Resolución Directoral N° 348-2012-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 23 de febrero de 2012 (Fojas 29 a 31), notificada con fecha 27 de febrero de 2012, la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción impuso a NATURAL PROTEIN una multa de cuatro (04) Unidad Impositiva Tributaria (UIT), por la comisión de dos (02) infracciones; conforme se detalla a continuación:

HECHOS IMPUTADOS	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
No presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los años 2007 y 2008, respectivamente.	Artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ²	Numeral 74 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y Código 74° del	02 UIT

¹ NATURAL PROTEIN TECHNOLOGIES S.A.C. identificada con Registro Único de Contribuyente (RUC) 20507685626.

² DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE RESIDUOS SÓLIDOS.
Artículo 115°.- Declaración de manejo de residuos

El generador de residuos del ámbito de gestión no municipal deberá presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, según formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento, acompañado del respectivo plan de manejo de residuos que estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA.

No presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los años 2008 y 2009, respectivamente.		Cuadro de Sanciones Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE ³	02 UIT
MULTA TOTAL			04 UIT

2. Con escrito de registro N° 00044853-2011-1 presentado con fecha 17 de marzo de 2012 (Fojas 34 a 46), NATURAL PROTEIN interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 348-2012-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 23 de febrero de 2012, de acuerdo a los siguientes fundamentos:

a) La Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los periodos 2007 - 2008 y 2008 - 2009, fueron remitidos por la apelante a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción, a través del escrito de registro N° 00028045-2011 de fecha 31 de marzo de 2011.

A razón de ello, mediante Oficio N° 582-2011-PRODUCE/DIGAAP dicha autoridad otorgó su conformidad a la presentación realizada por NATURAL PROTEIN, convalidando cualquier extemporaneidad en la presentación de dichos instrumentos de gestión ambiental.

b) Se han transgredido los Principios de Tipicidad e Irretroactividad, previstos en los numerales 4 y 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General toda vez que el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, que incluye el ilícito tipificado en el numeral 74 del

³ DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA.

Artículo 134°.- Infracciones

Constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas, las siguientes: (...)

74. No cumplir con la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos dentro de los quince primeros días de cada año.

DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y SANCIONES PESQUERAS Y ACUICOLAS.

ANEXO CUADRO DE SANCIONES					
CÓDIGO	INFRACCIÓN	TIPO DE INFRACCIÓN	MEDIDA CAUTELAR	SANCIÓN	DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN (MULTAS EN UIT)
74	No cumplir con la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos dentro de los quince primeros días de cada año.	-	No	Multa	-EIP dedicado al CHD: de 1 a 2 UIT. -EIP dedicado al CHI: de 2 a 4 UIT. -EPS-RS: 1 UIT. La gradualidad dependerá de la capacidad instalada. Centros acuícolas: -De menor escala: De 0.1 a 0.4 UIT. -De mayor escala: De 0.5 a 0.9 UIT. La gradualidad dependerá de los niveles de producción.

artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2007-PE entró en vigencia el 05 de agosto de 2007.

Por tal motivo, dicho tipo legal resultó aplicable a los incumplimientos verificados a partir del año 2008 y no así para aquellos ocurridos en el año 2007.

- c) Se ha vulnerado el Principio del Debido Procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, así como el Derecho de Defensa de la recurrente, al no permitirle formular alegatos finales, conforme lo exige el numeral 2 del artículo 161° de la Ley N° 27444.

Competencia

3. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013⁴, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA).
4. En virtud de lo dispuesto por los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁵, 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.
5. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la citada 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 OEFA⁶.

⁴ DECRETO LEGISLATIVO N° 1013. DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL 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.

⁵ LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

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: (...)

d) **Función Fiscalizadora y Sancionadora:** comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones 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.

⁶ LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.

6. Con Decreto Supremo N° 009-2011- MINAM⁷, publicado el 3 de junio de 2011, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industrial y pesquería del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE) al OEFA; y mediante Resolución del Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD⁸, publicada el 17 de marzo de 2012, se estableció como fecha efectiva de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del sector pesquería el 16 de marzo de 2012.
7. De otro lado, es preciso mencionar que el artículo 10° de la citada Ley N° 29325⁹, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁰, y el artículo 4° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por

Las entidades sectoriales que se encuentren realizando funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, en un plazo de treinta (30) días útiles, contado a partir de la entrada en vigencia del respectivo Decreto Supremo, deben individualizar el acervo documentario, personal, bienes y recursos que serán transferidos al OEFA, poniéndolo en conocimiento y disposición de éste para su análisis acordar conjuntamente los aspectos objeto de la transferencia. (...)

⁷ DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM. APRUEBAN INICIO DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE FUNCIONES EN MATERIA AMBIENTAL DE LOS SECTORES INDUSTRIA Y PESQUERIA, DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCION AL OEFA.

Artículo 1°.- 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.

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.

⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2012-OEFA/CD. RESOLUCION QUE APRUEBA LOS ASPECTOS QUE SON OBJETO DE TRANSFERENCIA DEL MINISTERIO DE PRODUCCION AL OEFA EN MATERIA AMBIENTAL DEL SECTOR PESQUERIA Y DETERMINA LA FECHA EN QUE EL OEFA ASUMIRA LAS FUNCIONES DE SEGUIMIENTO, VIGILANCIA, SUPERVISION, FISCALIZACION, CONTROL Y SANCION EN ESTA MATERIA.

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.

⁹ LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El OEFA contará con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esto se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley. El TFA estará conformado por cinco (5) vocales designados mediante Resolución Suprema, por un período de cuatro años; el Presidente será designado a propuesta del MINAM y tendrá voto dirimente, los cuatro (4) restantes serán designados previo concurso público efectuado conforme a lo que establezca el Reglamento de Organización y Funciones de la entidad.

¹⁰ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL OEFA.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como últimas instancias administrativas del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituye 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 interpuesto contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.

Resolución del Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD¹¹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

Norma Procedimental Aplicable

8. Antes de realizar el análisis de los argumentos formulados por NATURAL PROTEIN, este Órgano Colegiado considera pertinente, en aplicación del Principio del Debido Procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establecer la norma procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes¹².
9. En tal sentido, siendo que a la fecha de inicio del presente procedimiento se encontraba vigente el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, corresponderá observar el contenido normativo de dichos cuerpos legales.

Análisis

Protección constitucional al ambiente

10. Al respecto, este Cuerpo Colegiado considera necesario establecer el marco constitucional en el cual se desarrolla el bien jurídico protegido al interior de los procedimientos administrativos sancionadores por incumplimiento de las normas de protección y conservación del ambiente, toda vez que éste debe informar y ordenar los alcances de las obligaciones exigibles a los titulares de la actividad pesquera y acuícola.

Sobre el particular, cabe indicar que, de acuerdo al numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú de 1993, constituye derecho fundamental de la

¹¹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005 -2011-OEFA/CD. REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

Artículo 4°.- Competencia del Tribunal

El Tribunal es competente para conocer y resolver en última instancia administrativa, los recursos de apelación contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por órganos del OEFA en materia de supervisión y fiscalización ambiental; así como resolver los recursos impugnativos interpuestos ante aquellas entidades cuyas funciones en materia ambiental hayan sido transferidas al OEFA. Asimismo, es competente para resolver las quejas administrativas de conformidad con lo establecido en el artículo 158° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

¹² LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1.2. Principio del debido procedimiento

Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

persona "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida"¹³.

Ahora bien, a efectos de establecer el contenido del indicado derecho constitucional, conviene explicar aquello que se entiende por "ambiente", por tratarse de un concepto consustancial al mismo. Al respecto, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional dictada en el Expediente N° 0048-2004-AI, en su Fundamento N° 27, señaló lo siguiente¹⁴:

"(...) La parte de la naturaleza que rodea o circunda los hábitat de la pluralidad de especies vivas se denomina ambiente o medio ambiente.

El medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivos y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales —vivos 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 vivos (plantas, animales y microorganismos).

El medio ambiente se define como "(...) el conjunto de elementos sociales, culturales, bióticos y abióticos que interactúa en un espacio y tiempo determinado; lo cual podría graficarse como la sumatoria de la naturaleza y las manifestaciones humanas en un lugar y tiempo concretos".

El término biótico se refiere a todos los seres vivos de una misma región, que coexisten y se influyen entre sí; en cambio lo abiótico alude a lo no vivo, como el agua, el aire, el subsuelo, etc.

El medio ambiente se compone de los denominados elementos naturales, los cuales pueden generar, según sea el caso, algún tipo de utilidad, beneficio o aprovechamiento para la existencia o coexistencia humana (...)". (El resaltado en negrita es nuestro).

En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, 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

¹³ 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.

¹⁴ La sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-AI, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.html>.

conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros¹⁵.

Ahora bien, habiéndose precisado el concepto de ambiente, cabe señalar que de acuerdo a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, el derecho fundamental previsto en el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política se encuentra integrado por¹⁶:

- a) El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y
- b) El derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado

En este contexto, cabe indicar que el derecho a 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 medio ambiente. A su vez, dichas medidas provendrán, entre otros, del marco jurídico aplicable al medio ambiente y aquellas asumidas por dichos particulares en sus instrumentos de gestión ambiental.

Lo expuesto se condice además con el concepto de Responsabilidad Social de las empresas, que ha sido desarrollado por el propio Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia, respecto del cual cabe citar lo siguiente:

“Para el presente caso, interesa resaltar que la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsora del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán.”
(El resaltado en negrita es nuestro).

¹⁵ LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

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.

A mayor abundamiento, resulta oportuno citar la siguiente definición de FRAUME RESTREPO:

“Ambiente.- Conjunto de elementos abióticos (energía solar, suelo, agua y aire) y bióticos (organismo vivos) que integran la delgada capa de la tierra llamada biósfera, sustento y hogar de los seres vivos. (...)”

FRAUME RESTREPO, Néstor Julio. Diccionario Ambiental. ECOE ediciones, 2° edición. Bogotá, 2007.

¹⁶ La sentencia recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.html>

Habiéndose delimitado el marco constitucional en el que debe entenderse la protección al bien jurídico medio ambiente respecto de las actividades productivas, comprendida en ellas la pesquera y acuícola, corresponde establecer que las normas sectoriales de protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del citado contexto constitucional.

De la Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos no municipales correspondientes a los periodos 2007 – 2008 y 2008 – 2009

11. Respecto al argumento contenido en el literal a) del numeral 2, cabe señalar que de acuerdo al numeral 2.1 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en concordancia con el numeral 7.1 del artículo 7° de dicha Ley, las normas que integran el ordenamiento jurídico ambiental son de orden público y, por tanto, de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional, el cual comprende el suelo, subsuelo, el dominio marítimo, lacustre, hidrológico e hidrogeológico y el espacio aéreo.

Al respecto, el numeral 119.2 del artículo 119°¹⁷ de la citada Ley, señala que la gestión de residuos sólidos de origen industrial es de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

Por su parte, el artículo 78° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, prevé que los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas son responsables, entre otros, de adoptar las medidas ambientales relativas a la disposición de desechos que se generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones¹⁸.

Asimismo, de acuerdo al artículo 1° y numeral 6 del artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, en concordancia con el artículo 3° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, las disposiciones contenidas en dichos dispositivos legales son de aplicación al conjunto de actividades relativas a la gestión y manejo de residuos sólidos; siendo de cumplimiento obligatorio para toda persona natural o jurídica, pública o

¹⁷ LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos (...)

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

¹⁸ DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA.

Artículo 78°.- Obligaciones de los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas

Los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas son responsables de los efluentes, emisiones, ruidos y disposición de desechos que generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones, de los daños a la salud o seguridad de las personas, de efectos adversos sobre los ecosistemas o sobre la cantidad o calidad de los recursos naturales en general y de los recursos hidrobiológicos en particular, así como de los efectos o impactos resultantes de sus actividades. Por lo tanto, están obligados a ejecutar de manera permanente planes de manejo ambiental y, en consecuencia, a realizar las acciones necesarias para prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo de las mismas, a través de la implementación de prácticas de prevención de la contaminación y procesos con tecnologías limpias, prácticas de reuso, reciclaje, tratamiento y disposición final. Asimismo, están obligados a adoptar medidas destinadas a la conservación de los recursos hidrobiológicos y de los ecosistemas que les sirven de sustento.

privada dentro del territorio nacional, lo que incluye a los titulares de actividades pesqueras y acuícolas¹⁹.

En esa línea, de acuerdo al artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con los artículos 6° y 37° de la Ley N° 27314, corresponde a los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal la obligación formal de presentar a la autoridad fiscalizadora, dentro del plazo de los quince (15) días hábiles de cada año, los siguientes instrumentos²⁰:

- a) **Declaración de Manejo de Residuos Sólidos**, conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.
- b) **Plan de Manejo de Residuos Sólidos**, que se ejecutará en el siguiente periodo.

¹⁹ LEY N° 27314. LEY GENERAL DE RESIDUOS SÓLIDOS.

Artículo 1°.- Objeto

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

Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal

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

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

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

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE RESIDUOS SÓLIDOS.

Artículo 3°.- Ámbito de aplicación

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

²⁰ LEY N° 27314. LEY GENERAL DE RESIDUOS SÓLIDOS.

Artículo 6°.- Competencia de las autoridades sectoriales

La gestión y el manejo de los residuos sólidos de origen industrial, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de servicios de saneamiento o de instalaciones especiales, son normados, evaluados, fiscalizados y sancionados por los ministerios u organismos reguladores o de fiscalización correspondientes, sin perjuicio de las funciones técnico normativas y de vigilancia que ejerce la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud y las funciones que ejerce el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Ministerio del Ambiente.

En el caso que la infraestructura necesaria para el tratamiento y disposición final de los residuos generados en el desarrollo de las actividades indicadas en el párrafo anterior, se localice fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto, la aprobación del Estudio Ambiental respectivo deberá contar con la previa opinión favorable de la DIGESA, la cual aprobará también el proyecto de dicha infraestructura antes de su construcción, sin perjuicio de las competencias municipales en materia de zonificación."

Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos

Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

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

37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de la presente Ley. (...)

En este sentido, toda vez que la recurrente manifiesta haber presentado la Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los periodos 2007 – 2008 y 2008 – 2009, respectivamente; este Cuerpo Colegiado considera oportuno precisar que para los periodos indicados, los plazos máximos para la presentación de los citados instrumentos de gestión ambiental vencieron el **22 de enero de 2008** y el **22 de enero de 2009**, respectivamente.

Así las cosas, si bien es cierto que la apelante presentó la Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los periodos 2007 – 2008 y 2008 – 2009 a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción, a través del escrito de registro N° 00028045-2011, dicha presentación se realizó con fecha **31 de marzo de 2011**, esto es, fuera del plazo previsto por el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Por lo tanto, habiendo quedado acreditado que la recurrente no realizó la presentación oportuna y conjunta de su Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los periodos 2007 – 2008 y 2008 – 2009, conforme a lo especificado por el artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, corresponde mantener la infracción sancionada, más aun cuando el supuesto de presentación extemporánea se encuentra recogido en el tipo legal previsto en el numeral 74 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, por constituir una presentación fuera de los quince primeros días de cada año, conforme al plazo regulado en el citado Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

De otro lado, es de indicar que en el marco del artículo 197° del Código Procesal Civil, aplicable de manera supletoria en atención a la Primera Disposición Final de dicho cuerpo legal y el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444²¹, la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y según las reglas de la sana crítica, lo que implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos.

Por tal motivo, en el marco del numeral 162.2 del artículo 162° de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 190° del Código Procesal Civil, aplicable de manera supletoria en atención a la Primera Disposición Final de dicho cuerpo normativo y el numeral 1.2 del artículo IV del título Preliminar de la Ley N° 27444 los medios probatorios presentados por los administrados al interior de los procedimientos administrativos sancionadores deben referirse de manera directa a los hechos imputados a título de infracción, pues de lo contrario no gozarán de

²¹ RESOLUCION MINISTERIAL N° 010-93-JUS. TEXTO UNICO ORDENADO DEL CODIGO PROCESAL CIVIL.

Artículo 197°.- Todos los medios probatorios son valorados por el Juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión.

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA.- Las disposiciones de este Código se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza.

aptitud probatoria suficiente para cuestionar su ocurrencia y constatación por parte de la autoridad administrativa²².

Sobre el particular, corresponde señalar que de la revisión del Oficio N° 582-2011-PRODUCE/DIGAAP (Foja 14), se advierte que a través de dicho documento la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción otorgó su conformidad con la presentación de la Declaración y Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al periodo 2010 – 2011.

En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por la impugnante en este extremo.

En cuanto a la vulneración al Principio de Tipicidad y de Irretroactividad

12. Respecto al argumento contenido en el literal b) del numeral 2, cabe indicar que el artículo 103° de la Constitución Política de 1993, en concordancia con el artículo III del Título Preliminar del Código Civil, recoge la regla de la aplicación inmediata de la ley, lo que implica que desde su entrada en vigencia ésta se aplica a las relaciones y situaciones jurídicas existentes. De este modo, los hechos cumplidos bajo la antigua ley se rigen por aquélla, mientras que los efectos o hechos producidos luego de la entrada en vigencia de la nueva ley se rigen por ésta²³.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha explicado pedagógicamente la aplicación de la citada regla de derecho, con énfasis en el ámbito penal, así como la retroactividad de las normas, entre otros, a través de los Fundamentos N° 7 y 8 de la Sentencia recaída en el expediente N° 1300-2002-HC/TC, cuyo texto es el siguiente²⁴:

“7. En cuanto a la aplicación de normas en el tiempo, la regla general es su aplicación inmediata. Determinados hechos, relaciones o situaciones jurídicas existentes, se regulan por la norma vigente durante su verificación. En el derecho penal material, la aplicación

²² LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 162°.- Carga de la prueba (...)

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.

RESOLUCION MINISTERIAL N° 010-93-JUS. TEXTO UNICO ORDENADO DEL CODIGO PROCESAL CIVIL.

Artículo 190°.- Pertinencia e improcedencia

Los medios probatorios deben referirse a los hechos y a la costumbre cuando ésta sustenta la pretensión. Los que no tengan esa finalidad, serán declarados improcedentes por el Juez. (...)

²³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993.

Artículo 103°.- (...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. (...)

DECRETO LEGISLATIVO N° 295. CODIGO CIVIL.

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo III.- Aplicación de la ley en el tiempo

La ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú.

²⁴ La Sentencia del Tribunal Constitucional dictada en el expediente N° 1300-2002-HC/TC, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01300-2002-HC.html>

inmediata de las normas determina que a un hecho punible se le aplique la pena vigente al momento de su comisión. En el derecho procesal, el acto procesal está regulado por la norma vigente al momento en que éste se realiza.

8. *La aplicación retroactiva de las normas se produce cuando a un hecho, relación o situación jurídica se les aplica una norma que entró en vigencia después que éstos se produjeron. **Nuestro ordenamiento prohíbe la aplicación retroactiva de las normas. Como excepción a la regla se permite la aplicación retroactiva en materia penal, cuando favorece al reo. (...)*** (El resaltado en negrita es nuestro)

De lo señalado, se advierte que la regla de la aplicación inmediata viene matizada por la aplicación retroactiva de la ley penal cuando resulta más favorable al procesado, esto es, en caso que la nueva disposición punitiva posterior a la comisión del hecho delictivo sea más favorable; excepción que ha sido reconocida expresamente en el ámbito sancionador administrativo.

En efecto, el Principio de Irretroactividad, previsto en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, prevé que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes a la fecha de comisión del ilícito administrativo, salvo que las posteriores sean más favorables.

Sin embargo, el máximo intérprete constitucional se ha encargado de precisar que la aplicación retroactiva favorable no resulta irrestricta, habiendo precisado lo siguiente en el Fundamento N° 52 de la Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional dictada en el Expediente N° 0019-2005-PI/TC²⁵:

“52. No obstante, el principio de aplicación retroactiva de la ley penal más favorable no puede ser interpretado desde la perspectiva exclusiva de los intereses del penado. Si tal fuera el caso, toda ley más favorable, incluso aquellas inconstitucionales, inexorablemente deberían desplegar sus efectos retroactivos concediendo la libertad al delincuente.

La interpretación de aquello que resulte más favorable al penado debe ser interpretado a partir de una comprensión institucional integral, es decir, a partir de una aproximación conjunta de todos los valores constitucionalmente protegidos que resulten relevantes en el asunto que es materia de evaluación (...) (El resaltado en negrita es nuestro)

Adicionalmente, resulta oportuno indicar que como exigencia derivada del Principio de Tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, el mismo que ha sido constitucionalizado en el literal 24) del artículo 2° de la Constitución Política de 1993, sólo serán sancionables administrativamente aquellas conductas que se encuentren tipificadas como infracción al tiempo de cometerse²⁶.

²⁵ La Sentencia del Tribunal Constitucional dictada en el expediente N° 0019-2005-PI/TC, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00019-2005-AI.html>

²⁶ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

En este contexto, cabe indicar que el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, que modifica el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, incluyendo como infracción sancionable la tipificada en el numeral 74 del artículo 134°, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha **04 de agosto de 2007**, entrando en vigencia al día siguiente de su publicación, en aplicación del artículo 109° de la Constitución Política de 1993²⁷.

De otro lado, resulta oportuno señalar que de acuerdo al artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, la presentación de la Declaración y Plan de Manejo de Residuos Sólidos debe realizarse dentro de los primeros quince días hábiles de cada año, razón por la cual se encontrarán en situación de incumplimiento aquellos generadores que no presenten dichos instrumentos de gestión ambiental dentro de dicho plazo, o lo hagan en forma extemporánea.

Sobre el particular, considerando que los hechos imputados a NATURAL PROTEIN consisten en no presentar la Declaración y Plan de Manejo de Residuos Sólidos para los periodos 2007-2008 y 2008-2009, corresponde a este Tribunal Administrativo determinar en qué momento se configuró el incumplimiento de la obligación fiscalizable arriba citada.

Al respecto, cabe indicar que los plazos de presentación de los citados instrumentos de gestión ambiental para los periodos 2007-2008 y 2008-2009 vencieron el **22 de enero de 2008 y 2009**, respectivamente; razón por la cual la apelante incurrió en los incumplimientos imputados a partir de dicha fecha.

Dicho ello, se advierte que los hechos imputados a NATURAL PROTEIN al interior del presente procedimiento sancionador se configuraron el **23 de enero de 2008 y 2009**, fechas en las cuales se encontraba vigente la infracción tipificada en el numeral 74 del artículo 134° Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE.

Por lo tanto, queda acreditado que la norma sancionadora se encontraba vigente a la fecha en que se verificaron los hechos imputados, cumpliéndose con los mandatos derivados de los Principios de Tipicidad e Irretroactividad, recogidos en los numerales 4 y 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, correspondiendo desestimar lo alegado por la apelante en este extremo.

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

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

²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993.

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

Sobre la vulneración del Principio de Debido Procedimiento.

13. Respecto a lo señalado en el literal c) del numeral 2, corresponde indicar que de acuerdo al Principio del Debido Procedimiento establecido en los numerales 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, lo que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho²⁸.

En ese sentido, en atención a que el procedimiento administrativo sancionador es uno de carácter especial, encontrándose regulado por el Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, aplicable al presente caso, las actuaciones procedimentales deberán ceñirse al régimen establecido en dicha norma legal, siendo que sólo en defecto de ésta y siempre que se trate de aspectos no regulados de manera singular, se aplicarán las reglas contenidas en la Ley N° 27444.

Sobre el particular, de la revisión del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE se advierte que en éste se ha contemplado un plazo de cinco (05) días hábiles contados a partir de recibida la notificación de cargos a efectos de que el administrado presente pruebas de descargo, lo cual se encuentra dentro de los alcances de lo regulado en el numeral 161.2 del artículo 161° de la Ley N° 27444, invocado por la apelante²⁹.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, resulta oportuno señalar que el incumplimiento materia de sanción se sustentó en la notificación de cargos contenidos en el Oficio N° 375-2011-PRODUCE/DIGAAP de fecha 28 de febrero de 2011, los mismos que no han sido desvirtuados por la recurrente mediante la presentación de medio probatorio alguno y pese a que ésta tomó conocimiento de los mismos con fecha 03 de marzo de 2011, conforme consta de la revisión del expediente administrativo N° 655-2011-PRODUCE/DIGSECOVI.

²⁸ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

²⁹ El numeral 161.2 del artículo 161° de la Ley N° 27444, indica:

“Artículo 161°.- Alegaciones

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.”

Por lo tanto, carece de sustento lo señalado por la recurrente en este extremo.

Estando a los considerandos expuestos, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema 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 del Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación presentado por la empresa **NATURAL PROTEIN TECHNOLOGIES S.A.C.** contra la Resolución Directoral N° 348-2012-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 23 de febrero de 2012; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa

Artículo Segundo.- **DISPONER** que el monto de la multa impuesta ascendente a cuatro (04) UIT sea depositado por la recurrente en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA el pago realizado.

Artículo Tercero.- **NOTIFICAR** la presente resolución a **NATURAL PROTEIN TECHNOLOGIES S.A.C.** y **REMITIR** el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental

JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental

FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental

VERÓNICA VIOLETA ROJAS MONTES
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental

HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental

