

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N°164-2013-OEFA/TFA

Lima, 23 JUL. 2013

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 092-2013-OEFA/DFSAI/PAS emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 26 de febrero de 2013, en el Expediente N° 086-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs; y el Informe N° 176-2013-OEFA/TFA/ST del 12 de julio de 2013;

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes

1. El presente procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia del resultado de las acciones de vigilancia y control del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C.¹ (LOS FERROLES), en su calidad de titular de la licencia de operación de su planta pesquera ubicada en la Provincia Constitucional del Callao, de acuerdo con lo señalado en el Oficio N° 1579-2010-PRODUCE/DIGAAP² y en el Informe N° 012-2011-PRODUCE/DIGAAP-Dsa³.
2. Mediante Resolución Directoral N° 092-2013-OEFA/DFSAI/PAS del 26 de febrero de 2013⁴, notificada el 08 de marzo de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20118277644.

² Foja 1.

³ Fojas 5 a 7.

⁴ Fojas 51 a 57.

Ambiental (OEFA) impuso a LOS FERROLES una multa de seis con veintidós centésimas (6.21) de Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

HECHOS IMPUTADOS		NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1	No cumplió con la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008 y del Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009.	Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁵ .	Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE ⁶ . Código 74 del Cuadro de Sanciones, anexo al Artículo 47° del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE ⁷ .	3.13 UIT
2	No cumplió con la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y del Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010.	Artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE. Código 74 del Cuadro de Sanciones, anexo al Artículo 47° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.	3.08 UIT

⁵ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM - Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de agosto 2004.-

"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."

⁶ Decreto Supremo N° 012-2001-PE – Reglamento de la Ley General de Pesca, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de marzo de 2001.-

"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."

⁷ Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE – Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, publicado en el diario oficial El Peruano el 04 de agosto de 2007.-

CÓDIGO	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 dedicados al CHD: de 1 a 2 UIT. EIP dedicados 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.

MULTA TOTAL	6.21 UIT
-------------	----------

3. El 25 de marzo de 2013⁸, LOS FERROLES interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 092-2013-OEFA/DFSAI/PAS del 26 de febrero de 2013, argumentando lo siguiente:

- a) Mediante Resolución Directoral N° 2718-2010-PRODUCE/DIGSECOVI del 27 de agosto de 2010 se le sancionó por no haber cumplido con la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010, por lo que existiría duplicidad de sanciones por el mismo hecho.
- b) Se le ha impuesto una multa de más de 3 UIT, por cada vez que omitió presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos conjuntamente con el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, pese a que través de la Resolución Directoral N° 2718-2010-PRODUCE/DIGSECOVI se le impuso una multa de 3 UIT, por cada vez que omitió presentar dichos instrumentos de gestión ambiental.

Asimismo, la multa impuesta excede el tope máximo aplicable a los titulares de establecimientos industriales pesqueros dedicados al procesamiento de recursos hidrobiológicos para el consumo humano directo, de acuerdo con lo establecido en el Código 74 del Cuadro Anexo al Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.

Igualmente, la multa impuesta ha sido calculada considerando como monto base lo que se habría dejado de pagar por la elaboración de dichos instrumentos de gestión ambiental, pese a que estos sí fueron elaborados, aunque su presentación fue extemporánea.

II. Competencia

4. 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 Ambiente⁹, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

⁸ Mediante el escrito de registro N° 009816 (Fojas 59 a 68), subsanado con el escrito de registro N° 013165 presentado el 15 de abril de 2013 (Fojas 70 a 73).

⁹ 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.

(...)"

5. En mérito a lo establecido en los Artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁰, 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 ambiental.
6. 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 ambiental serán asumidas por el OEFA¹¹.
7. Mediante Decreto Supremo N° 009-2010-MINAM¹² 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 (PRODUCE) al OEFA, y mediante Resolución N° 002-2012-OEFA/CD¹³ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia,

¹⁰ 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.-

"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

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

(...)

c) 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 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."

¹¹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. *Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades."*

¹² 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."*

¹³ Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD que aprueba los aspectos que son objeto de transferencia del Ministerio de Producción al OEFA en materia ambiental del sector pesquería y determina la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en esta materia, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de marzo de 2012.-

"Artículo 2°.- Determinación de la fecha en que el OEFA asumirá las funciones objeto de transferencia *Determinar que el 16 de marzo de 2012 será la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, del Sector Pesquería del Ministerio de la Producción."*

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

8. Por otro lado, el Artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁴, los Artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁵, y el Artículo 4° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 005-2011-OEFA/CD¹⁶, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. Norma Procedimental Aplicable

9. Este Órgano Colegiado considera pertinente, en virtud del principio del debido procedimiento previsto en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹⁷, establecer la normativa procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.

¹⁴ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

"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."

¹⁵ Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM - 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."

¹⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 005 -2011-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2011, modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 014-2012-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de diciembre de 2012.-

"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 para 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."

¹⁷ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.-

"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

10. A la fecha de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador se encontraba vigente el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE; siendo aplicable, posteriormente, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD¹⁸.

IV. Análisis

IV.1. Protección constitucional al ambiente

11. De acuerdo con el Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú¹⁹, toda persona tiene el derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".
12. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha desarrollado en recurrente jurisprudencia que el contenido esencial del citado derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado, bajo los siguientes términos:

*"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"*²⁰.

13. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que, además del Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú, existe un conjunto de disposiciones de la Carta fundamental referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el

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 solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo."

¹⁸ Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.-

"Artículo 3°.- Disponer que las disposiciones de carácter procesal del presente Reglamento se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, en la etapa en que se encuentren."

¹⁹ 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."

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 4.

medio ambiente, denominado "Constitución Ecológica"²¹, de las que se deriva un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover frente a las actividades humanas que pudieran afectar el ambiente. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado:

*"Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales in totum, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras"*²². (El énfasis es agregado)

*"(...) 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"*²³ (El énfasis es agregado)

16. En ese sentido, Sen advierte que: *"un medio ambiente dañado que le niegue aire limpio a las futuras generaciones (...) seguirá estando dañado sin importar cuán ricas sean esas generaciones"*²⁴.

17. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha definido el medio ambiente en los siguientes términos:

*"(...) 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)"*²⁵.

18. En esa línea, el Numeral 2.3 del Artículo 2° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente²⁶ prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos,

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente N° 3610-2008-PA/TC, Fundamento Jurídico 33.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 11.

²³ Ibid. Fundamento Jurídico 24.

²⁴ SEN, Amartya: "Continuing the Conversation: Amartya Sen Talks with Bina Agarwal, Jane Humphries e Ingrid Robeyns". Feminist Economics N° 9, 2003, p.330. Consultado el 26 de marzo de 2013: <http://csde.washington.edu/~scurran/files/readings/April28/recommended/ContinuingtheConversation.pdf> (Traducción nuestra)

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI, Fundamento Jurídico 27.

²⁶ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 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

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.

19. En tal 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 ambiente. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental.
20. En este orden de ideas, puede afirmarse que las normas sectoriales referidas a la protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del marco constitucional que regula el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

IV.2. Sobre la duplicidad de sanciones por no presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010.

21. En relación al argumento de la recurrente señalado en el Literal a) del Considerando 3 de la presente Resolución, cabe señalar que el principio *non bis in idem* establecido en el Numeral 10 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 establece que no se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.²⁷
22. Asimismo, sobre el contenido del principio *non bis in idem*, implícito en el derecho al debido proceso contenido en el Numeral 3 del Artículo 139° de la Constitución Política del Perú²⁸, el Tribunal Constitucional ha señalado que de acuerdo con la formulación material del referido principio:

individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros."

²⁷ **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-**
"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 idem.- *No se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. (...)."*

²⁸ **Constitución Política del Perú de 1993.-**
"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."

"(...) *"nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho"*, [de lo que se desprende] *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.*
(...)"²⁹

23. En este sentido, a fin de determinar si se ha producido la vulneración al principio *non bis in idem*, este Órgano Colegiado considera pertinente analizar el contenido de la Resolución Directoral N° 2718-2010-PRODUCE/DIGSECOVI del 27 de agosto de 2010, a efectos de verificar si se ha producido la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento, con el contenido de la Resolución Directoral N° 092-2013-OEFA/DFSAI/PAS del 26 de febrero de 2013, conforme a lo alegado por LOS FERROLES.
24. Sobre el particular, corresponde precisar que la Resolución Directoral N° 2718-2010-PRODUCE/DIGSECOVI, se emitió al interior del procedimiento administrativo sancionador contenido en el Expediente N° 1373-2010-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs.
25. Mediante la Resolución Directoral N° 2718-2010-PRODUCE/DIGSECOVI se sancionó a la apelante por no presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 dentro de los quince primeros días del año 2010, hecho que configura la infracción prevista en el Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y, por lo tanto, se le impuso una multa de tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por dicha infracción.
26. Asimismo, mediante la resolución apelada se sancionó a LOS FERROLES por la misma infracción: no presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 dentro de los quince primeros días del año 2010, lo que configura la infracción establecida en el Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE. En esta resolución se le impuso una multa de tres con trece centésimas (3.13) de Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por la infracción mencionada.
27. Al respecto, verificaremos si se ha producido la triple identidad:
- I. *Identidad de sujeto*: Los dos procedimientos administrativos sancionadores se siguen contra LOS FERROLES.
 - II. *Identidad de hecho*: Los hechos constitutivos de las infracciones detectadas en ambos procedimientos son los mismos, porque consisten en la no presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 dentro de los quince primeros días del año 2010.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 16 de abril de 2003, recaída en el Expediente N° 02050-2002-AA/TC, Fundamento Jurídico 19.

III. *Identidad de fundamento*: Tratándose del incumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable derivada del artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, se constata que el bien jurídico protegido en ambos procedimientos es el ambiente; porque la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos que debe remitir el administrado permiten a la Administración determinar el cumplimiento de otras obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo, en resguardo del ambiente.

28. En consecuencia, se verifica que se ha producido la triple identidad entre la Resolución Directoral N° 2718-2010-PRODUCE/DIGSECOVI (Expediente N° 1373-2010-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs) y la resolución apelada, siendo que con la emisión de esta última se ha vulnerado el principio de *non bis in idem* material, establecido en el Numeral 10 del Artículo 230° de la Ley N° 27444; por tal motivo, corresponde declarar su nulidad en el extremo de la infracción prevista en el Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, por el hecho de no presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 dentro de los quince primeros días del año 2010, pues se ha incurrido en la causal prevista en el Numeral 1 del Artículo 10° de la Ley N° 27444.
29. Asimismo, corresponde disponer el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador, en el referido extremo, en aplicación del Numeral 2 del Artículo 217° de la citada Ley, por las razones expuestas precedentemente³⁰.

IV.3. Sobre el cálculo de la multa impuesta por no presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009.

30. Habiéndose determinado que corresponde disponer el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador en el extremo de la imputación por no presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010, se continuará con el análisis de los argumentos de defensa del apelante referidos a la imputación por no presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009.
31. En relación al argumento de la recurrente señalado en el Literal b) del Considerando 3 de la presente Resolución, es pertinente indicar que de la revisión

³⁰

Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

Artículo 217°.- Resolución

217.1. La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.

217.2. Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo."

de la resolución apelada se advierte que, a efectos de determinar y graduar la sanción aplicable por cada una de las infracciones al Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, DFSAI consideró la siguiente fórmula descrita en el Numeral 4 del Informe N° 009-2013-FMVS³¹.

$$\text{Multa} = \left(\frac{B}{p} \right) * \left[1 + \frac{\sum_{i=1}^n F_i}{100} \right]$$

32. Donde "B" es el beneficio ilícito derivado de la infracción, "p" representa la probabilidad de detección y "F_i" los factores atenuantes y agravantes, a que se refiere el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444.
33. Sobre el particular, si bien el OEFA posee un nivel de discrecionalidad para determinar la cuantía de la sanción aplicable dentro de los rangos mínimos y máximos establecidos para cada tipo de infracción y, por lo tanto, se encuentra autorizada a emplear la metodología que resulte coherente con los fines de su potestad punitiva; ello debe realizarse en observancia al principio de legalidad contenido en el Numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
34. De acuerdo con el citado principio de legalidad, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas³².
35. En tal sentido, exigir la legalidad de la actuación administrativa significa que las decisiones que se dicten deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.
36. A su vez, de conformidad con el principio de razonabilidad, reconocido en el Numeral 1.4 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida

³¹ Fojas 76 a 85.

De acuerdo con el Numeral 3 del Informe N° 007-2013-FMVS, el marco conceptual que sustenta la metodología empleada viene dado por la Teoría de la Ejecución Pública de las Leyes, la cual considera que el Estado tiene la función de detectar y sancionar a los infractores de la normatividad, así como lograr que todos los agentes que conforman la sociedad cumplan con dichas disposiciones a través de la imposición de sanciones y penalidades.

³² Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.-

"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.

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas."

proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido³³.

37. Asimismo, el Numeral 3 del Artículo 230° de la citada Ley regula el principio de razonabilidad, según el cual la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. En tal sentido, prescribe que 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 graduación³⁴:

- 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.

38. En esta línea, sobre la aplicación del principio de razonabilidad, Nieto señala lo siguiente:

"Una vez clasificadas las infracciones, la ley atribuye seguidamente a cada escalón de ella un paquete de 'sanciones', que suele ser flexible, de tal manera que la Administración, a la vista de las circunstancias de cada caso, señala la sanción concreta dentro del abanico legalmente previsto.

*(...) el principio tiene una funcionalidad doble: 'como criterio para la selección de los comportamientos antijurídicos merecedores de la tipificación como delitos o infracciones (...)' y, además 'como límite a la actividad administrativa de determinación de las sanciones, sin que por tanto exista posibilidad alguna de opción libre, sino una actividad vinculada a la correspondencia entre infracción y sanción.'*³⁵





³³ Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.-

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido."

³⁴ Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"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"

³⁵ NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta edición. Madrid: Editorial Tecnos. 2005.

39. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores, bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel normativo, se encuentra dentro del ámbito de las potestades discrecionales con que cuenta la Administración, con el propósito de individualizar la consecuencia jurídica aplicable, una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.

40. De acuerdo a ello, Morón señala lo siguiente:

"(...) cuando la ley autoriza a una autoridad pública la aplicación de sanciones administrativas le apodera de una competencia marcadamente discrecional que se trasunta en el margen de apreciación subjetiva que tiene para poder tipificar la conducta incurrida, en determinar las pruebas necesarias, en la valoración de las circunstancias agravantes y atenuantes alrededor de la infracción y en la elección de la sanción a aplicarse, dentro del catálogo de sanciones habilitadas por la normativa"³⁶. (Resaltado agregado)

41. Sobre el particular, cabe señalar que la obligación ambiental fiscalizable de presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, cuyo incumplimiento está tipificado como infracción en el Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, es de periodicidad anual, esto es, que el supuesto de hecho generador (de la referida obligación) se realiza una (01) vez al año, lo que implica que se configurarán tantas infracciones como periodos se incumplan.

42. Así las cosas, en el presente caso, la apelante incumplió con la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del 2008 conjuntamente con el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2009, por lo cual se configuró una (01) infracción al Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

43. Al respecto, es pertinente reiterar que el Código 74 del cuadro anexo al Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, prevé que por el incumplimiento de la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos dentro de los primeros quince días de cada año corresponde la imposición de una multa que, para el caso de los establecimientos industriales pesqueros dedicados al consumo humano indirecto, está dentro del rango de dos (02) a cuatro (04) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Dicha norma precisa, además, que **la gradualidad de la multa dependerá de la capacidad instalada.**

44. En tal sentido, DFSAI debió considerar dicho factor establecido normativamente, a efectos de calcular la multa; sin embargo, no realizó el cálculo de dicha forma.

³⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica. 2011, p. 699.


45. Al respecto, cabe indicar que mediante el Informe DIF N° 00099-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JGALLEGOS de fecha 7 de abril de 2011³⁷, la Dirección de Inspección y Fiscalización de la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción, considerando el factor de la capacidad instalada establecido normativamente, determinó que en el caso de plantas de harina y aceite de pescado comprendidas entre 4,00 hasta 60,00 TM/hora, la multa aplicable por la comisión de la infracción materia de análisis es de dos (02) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)³⁸; esto es, el mínimo del rango imponible.
46. Por lo tanto, considerando el factor de gradualidad establecido en el Código 74 del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, así como el Informe DIF N° 00099-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JGALLEGOS, corresponde fijar el monto de la multa en dos (02) Unidades Impositivas Tributarias, por el incumplimiento de la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del 2008 conjuntamente con el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2009, por parte de LOS FERROLES.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y 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 FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C. contra la Resolución N° 092-2013-OEFA/DFSAI/PAS del 26 de febrero de 2013, de acuerdo con los fundamentos expuestos en los considerandos 21 al 29 de la parte considerativa de la presente Resolución y, en consecuencia, **DECLARAR LA NULIDAD** de dicho acto administrativo en el extremo de la segunda imputación contenida en el cuadro del Considerando 2 de la presente Resolución, disponiéndose el **ARCHIVO** del presente procedimiento administrativo sancionador en tal extremo.



Artículo segundo.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C. contra la Resolución N° 092-2013-OEFA/DFSAI/PAS del 26 de febrero de 2013, conforme a los fundamentos expuestos en los considerandos 30 al 46 la parte considerativa de la presente Resolución y, en consecuencia, **FIJAR** el monto de la multa en dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT); quedando agotada la vía administrativa.

³⁷ Foja 17.

³⁸ Cabe señalar que al momento en que LOS FERROLES debió presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009, la apelante era titular de la licencia de operación de una planta de harina de pescado, con capacidad instalada de 10 TM/hora.

Artículo tercero.- DISPONER que el monto de la multa impuesta, ascendente a dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

Artículo cuarto.- NOTIFICAR la presente Resolución a ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CÚBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental