

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N°189-2013-OEFA/TFA

Lima, 17 SET. 2013

VISTOS:

El Recurso de Apelación interpuesto por TECNOLOGÍAS EN FAVOR DEL MEDIO AMBIENTE S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 140-2013-OEFA/DFSAI emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 27 de marzo de 2013, en el Expediente N° 661-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs; y el Informe N° 193-2013-OEFA/TFA/ST del 21 de agosto 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 TECNOLOGÍAS EN FAVOR DEL MEDIO AMBIENTE S.A.C.¹ (TECFAMA), en su calidad de titular de la licencia de operación de la planta de harina residual ubicada en el distrito de Paracas, provincia de Pisco y departamento de Ica, de acuerdo con lo señalado en el Oficio N° 1666-2010-PRODUCE/DIGAAP² y en el Informe N° 126-2011-PRODUCE/DIGAAP-Dsa³.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20512448187.

² Foja 30.

³ Fojas 40 a 41.

2. Mediante Resolución Directoral N° 140-2013-OEFA/DFSAI del 27 de marzo de 2013⁴, notificada el 2 de abril de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) impuso a TECFAMA una multa de cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por la comisión de una infracción a la normativa ambiental, conforme se detalla a continuación:

HECHO IMPUTADO	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
No cumplió con la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2007 y del Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008, dentro de los quince días hábiles del año 2008.	Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁵ .	<p>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-PRODUCE⁶.</p> <p>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-PRODUCE⁷.</p>	4 UIT

⁴ Fojas 71 a 75, rectificada mediante Resolución Directoral N° 144-2013-OEFA/DFSAI del 27 de marzo de 2013 (Fojas 87 a 88).

⁵ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM que aprueba el 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 que aprueba el 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 que aprueba el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 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	<p>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.</p> <p>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.</p>

3. El 4 de abril de 2013⁸, TECFAMA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 140-2013-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

a) A la fecha de la emisión de la resolución apelada, la potestad sancionadora del OEFA había prescrito, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 131° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, siendo que la Administración tenía plazo para sancionar la infracción imputada hasta el 16 de enero de 2013, mientras que la resolución apelada se emitió el 27 de marzo de 2013.

Al respecto, indicó que el mencionado plazo resulta aplicable en virtud del principio de irretroactividad, establecido en el Numeral 5 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

b) En el mes de agosto de 2009, la actual administración de la empresa tomó el control de la misma al adquirir la totalidad de las acciones que conforman su capital social, por lo que la infracción imputada corresponde a una omisión producida durante la anterior administración, la cual no fue posible subsanar debido a que la infracción se configuró el 15 de enero de 2008, es decir, antes de asumir la administración de la empresa.

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.

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

⁸ Mediante escrito de registro N° 011473 (Fojas 90 a 104).

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.
(...)"

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

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° 009-2011-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, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde el 16 de marzo de 2012.

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

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 derivadas 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 que aprueba el 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."

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

"Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁵, y el Artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-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

8. 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.
9. 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

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 que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.-

"Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.

b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.

c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley."

- ¹⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-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 2 de agosto de 2013.-

"Artículo 3°.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia."

- 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 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."

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

10. 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".
11. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado 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.

12. 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 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

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.

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

universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras²². (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)*

13. 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.
14. 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.

15. 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, 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

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 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."

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

16. 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.
17. 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 prescripción de la potestad sancionadora

18. En cuanto al argumento de la apelante señalado en el Literal a) del Considerando 3 de la presente resolución, corresponde 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 ésta²⁷.
19. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha explicado la citada regla de derecho, entre otros, a través de los Fundamentos N° 72, 73 y 74 de la Sentencia del Pleno Jurisdiccional recaída en el Expediente N° 00008-2008-PI/TC, cuyo texto es el siguiente²⁸:

"72. En ese sentido, este Tribunal ha pronunciado en reiterada jurisprudencia que nuestro ordenamiento jurídico se rige por la teoría de los hechos cumplidos, estableciendo que '(...) nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes' (STC 0606-2004-AA/TC, FJ 2). Por tanto, para aplicar una norma (...) en el tiempo

²⁷ Constitución Política del Perú 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 - Código Civil de 1984, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984.-

"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".

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 00008-2008-PI/TC. Disponible en: http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00008-2008-AI.html#_ftn22

debe considerarse (...) consecuentemente, el principio de aplicación inmediata de las normas". (El énfasis es agregado)

20. De lo señalado, se advierte que la regla de la aplicación inmediata tiene su excepción en la aplicación retroactiva de 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.
21. En efecto, el principio de irretroactividad, previsto en el Numeral 5 del Artículo 230° de la Ley N° 27444, establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes a la fecha de comisión del ilícito administrativo, salvo que las posteriores le sean más favorables.²⁹
22. Ahora bien, sobre la aplicación de este principio, Garberi señala que uno de los supuestos en que se hace necesaria la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras, se configura cuando la nueva norma dispone plazos menores de prescripción de infracciones y sanciones³⁰.
23. En esa línea, corresponde señalar que el Artículo 131° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE³¹, vigente al momento de la comisión de la infracción, establecía que la facultad sancionadora del Ministerio de la Producción, para determinar la existencia de infracción administrativa, prescribía a los cinco (5) años contados a partir de la fecha en que se cometió la infracción administrativa.
24. Sin embargo, a través del Artículo 2° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE³², se modificó la norma señalada en el párrafo anterior, estableciendo el siguiente texto:

²⁹ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)
5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables."

³⁰ GARBERÍ LLOBREGAT, José. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Tirant Le Branch. Quinta edición ampliada, 1998.

³¹ Decreto Supremo N° 012-2001-PE que aprueba el Reglamento de la Ley General de Pesca.-
"Artículo 131°.- La facultad sancionadora del Ministerio de la Producción, para determinar la existencia de infracción administrativa prescribe a los cinco (5) años contados a partir de la fecha en que se cometió la infracción administrativa o desde que cesó la conducta ilícita en infracciones administrativas continuadas. Asimismo, la prerrogativa para iniciar la ejecución de una sanción impuesta, prescribe a los cinco (5) años contados desde la fecha en que ésta quedó consentida."

³² Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE que modifica el Reglamento de la Ley General de Pesca y el Reglamento de Inspecciones y Sanciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de octubre de 2011.-
"Artículo 2°.- Modificación del artículo 131 del Reglamento de la Ley General de Pesca.
Modifícase el artículo 131 del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 023-2006-PRODUCE, en los términos siguientes:
(...)
Artículo 131°.- La facultad sancionadora del Ministerio de la Producción para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe a los cuatro (4) años contados a partir del día en que la infracción administrativa se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada. La facultad para iniciar la

"Artículo 131.- La facultad sancionadora del Ministerio de la Producción para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe a los cuatro (4) años contados a partir del día en que la infracción administrativa se hubiera cometido (...)"

25. En este contexto, toda vez que el texto normativo del Artículo 131° del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE, resulta más favorable para TECFAMA al establecer un plazo prescriptorio inferior al previsto en su redacción vigente al momento de la comisión de la infracción, la solicitud de prescripción formulada en este extremo será evaluada a la luz del texto modificado del mencionado dispositivo legal.
26. De otro lado, conviene señalar que revisado el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, se advierte que éste no establece el modo para efectuar el cálculo del plazo prescriptorio, por lo que de conformidad con el Artículo 1° del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE³³, corresponderá aplicar los lineamientos establecidos para tal fin en la Ley N° 27444.
27. En ese sentido, el Artículo 233° de la Ley N° 27444 establece que el cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de los hechos constitutivos de la infracción que se imputen al administrado; reanudándose dicho cómputo si el trámite del procedimiento se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado³⁴.

ejecución de la sanción impuesta, prescribe a los cinco (5) años contados desde la fecha en que la resolución sancionadora quedó consentida."

³³ **Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE que aprueba el Reglamento de Inspecciones y Sanciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas.-**
"Artículo 1°.- De la Ley N° 27444
Cuando en el presente Reglamento se hace referencia a la Ley, ésta debe entenderse referida a la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. La citada Ley es aplicable al procedimiento sancionador de las infracciones en las actividades pesqueras y acuícolas."

³⁴ **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-**
"Artículo 233°.- Prescripción
233.1. La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.
233.2. El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.
El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235°, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
233.3. Los administrados plantean la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, debiendo en caso de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causas de la inacción administrativa."

28. En el presente caso, a efectos de realizar el cómputo del plazo prescriptorio corresponde especificar que del análisis del Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, se verifica que la infracción ambiental imputada a TECFAMA es una de carácter instantáneo, razón por la cual el término inicial del plazo viene dado por la fecha de comisión de la infracción, esto es, el **23 de enero de 2008**.
29. Sobre el particular, a diferencia de lo señalado por la apelante, que sostiene que la infracción se habría configurado el 15 de enero de 2008, corresponde precisar que de acuerdo con el Artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM citado precedentemente, en concordancia con los Artículos 6° y 37° de la Ley N° 27314- Ley General de Residuos Sólidos, 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 instrumentos³⁵:
- **Declaración de Manejo de Residuos Sólidos**, conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.
 - **Plan de Manejo de Residuos Sólidos**, que se ejecutará en el siguiente periodo.
30. En el presente caso, el plazo máximo para la presentación de los citados instrumentos de gestión ambiental venció el **22 de enero de 2008**, razón por la cual el término inicial del plazo de prescripción se computa desde el **23 de enero de 2008**, conforme se indicó en el Considerando 28 de la presente Resolución.
31. Realizado el cómputo o conteo del plazo prescriptorio se detalla lo siguiente³⁶:

³⁵

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

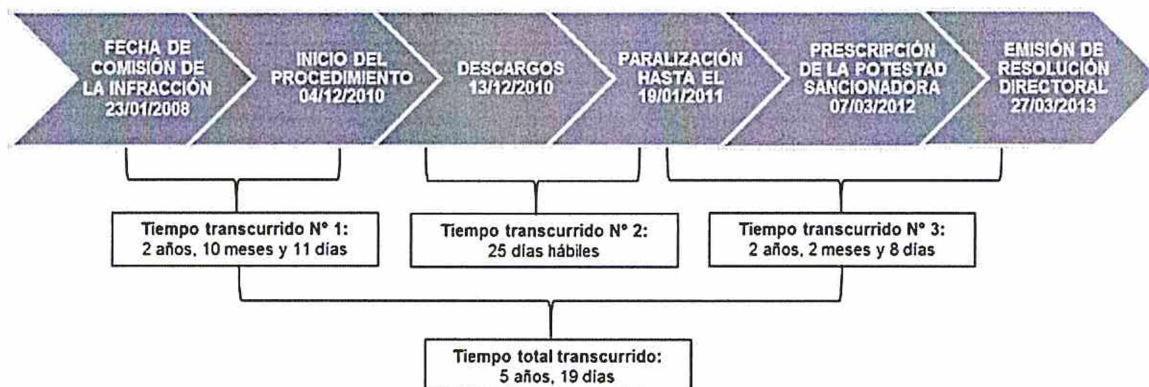
Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

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. (...)"

³⁶

Sobre los datos consignados en el gráfico explicativo, corresponde señalar que se ha considerado como inicio del procedimiento administrativo sancionador que suspende el cómputo del plazo de prescripción únicamente la



32. De acuerdo con lo expuesto, considerando que la potestad sancionadora de este organismo técnico especializado prescribía el 7 de marzo de 2012 y la DFSAI emitió pronunciamiento a través de la Resolución Directoral N° 140-2013-OEFA/DFSAI del 27 de marzo de 2013, esto es, después del vencimiento del plazo regulado por el Artículo 131° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, corresponde estimar lo alegado por la apelante.
33. Por lo expuesto, en el presente caso, se ha producido la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración respecto a la infracción imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador. En este sentido, corresponde declarar fundado el recurso de apelación y, en consecuencia, disponer el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador.
34. Habiéndose declarado fundado el recurso de apelación y dispuesto el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador, este Órgano Colegiado considera que no corresponde emitir pronunciamiento sobre los otros argumentos expuestos por la apelante en dicho recurso; debiendo tenerse en cuenta que la determinación de la prescripción de la potestad sancionadora de la Administración no supone, de modo alguno, un pronunciamiento respecto a que TECFAMA haya actuado conforme al ordenamiento vigente.

Teniendo en cuenta los considerandos expuestos, y de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325 - Ley del Sistema 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 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción, realizada por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería del Ministerio de la Producción (DIGAAP) mediante el Oficio N°1666-2010-PRODUCE/DIGAAP notificada el 4 de diciembre de 2010, mas no la notificación realizada por la DIGAAP a través del Oficio N° 522-2011-PRODUCE/DIGAAP notificada el 13 de abril de 2011(Foja 46), por la cual se notifica al administrado de los mismos hechos.

SE RESUELVE:

Artículo primero.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa **TECNOLOGÍAS EN FAVOR DEL MEDIO AMBIENTE S.A.C.** contra la Resolución Directoral N° 140-2013-OEFA/DFSAI de fecha 27 de marzo de 2013, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; y, en consecuencia, disponer el **ARCHIVO** del mismo, cuyos actuados obran en el Expediente N° 661-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs.

Artículo segundo.- NOTIFICAR la presente Resolución a **TECNOLOGÍAS EN FAVOR DEL MEDIO AMBIENTE S.A.C.** y remitir el Expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



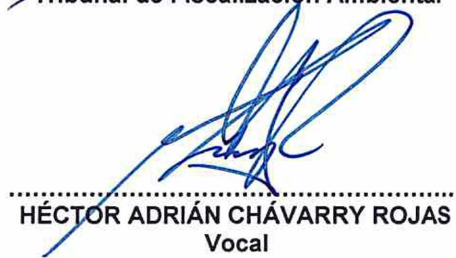
.....
LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



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



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

