

REPÚBLICA DEL PERÚ



# *Tribunal de Fiscalización Ambiental*

## *Resolución N°236-2013-OEFA/IFA*

Lima, 30 OCT. 2013

### **VISTOS:**

El recurso de apelación interpuesto por el INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN contra la Resolución Directoral N° 084-2013-OEFA/DFSAI/PAS emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 22 de febrero de 2013, en el Expediente N° 657-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs; y el Informe N° 243-2013-OEFA/TFA/ST del 18 de setiembre de 2013;

### **CONSIDERANDO:**

#### **I. Antecedentes**

1. El procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de los resultados de las acciones de vigilancia y control del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN<sup>1</sup> (ITP), en su calidad de titular del establecimiento industrial pesquero ubicado en la Provincia Constitucional del Callao, de acuerdo con lo señalado en el Oficio N° 400-2011-PRODUCE/DIGAAP<sup>2</sup> y en el Informe N° 109-2011-PRODUCE/DIGAAP-Dsa<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20131369477.

<sup>2</sup> Foja 1.

<sup>3</sup> Fojas 2 a 4.

2. Mediante la Resolución Directoral N° 084-2013-OEFA/DFSAI/PAS del 22 de febrero de 2013<sup>4</sup> notificada el 25 de febrero de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) impuso a ITP una multa de dos (2) de Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1

HECHO IMPUTADO		NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1	No cumplió con presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010.	Artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>5</sup> .	Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE <sup>6</sup> .  Código 74 del Cuadro de Sanciones, anexo al Artículo 47° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE <sup>7</sup> .	2 UIT
<b>MULTA TOTAL</b>				<b>2 UIT</b>

<sup>4</sup> Fojas 48 a 53.

<sup>5</sup> 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."*

<sup>6</sup> 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."*

<sup>7</sup> Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE – 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	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.

3. El 8 de marzo de 2013<sup>8</sup>, ITP interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 084-2013-OEFA/DFSAI/PAS, el cual mediante Proveído N° 198-2013/OEFA/DFSAI<sup>9</sup> se calificó como uno de apelación. En el referido recurso ITP señala lo siguiente:
- a) Presentó la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 de manera extemporánea; sin embargo, pese a ello se cumplió con la normativa ambiental.
  - b) La presentación extemporánea de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 no afectó derechos de terceros o el interés público. Ello fue considerado por la Resolución Directoral N° 084-2013-OEFA/DFSAI/PAS al indicar que la conformidad otorgada por la DIGAAP, implica únicamente que los documentos en mención han sido elaborados conforme a la normativa ambiental pertinente.
  - c) En virtud al principio de eficacia se debe considerar que la presentación de la Declaración del Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 cumplió con la finalidad de servir a la protección del interés general y lo que persigue el acto procedimental.
  - d) La precitada Resolución contiene un error material al haber consignado en la sumilla una sanción a una empresa distinta a la entidad que sanciona en la parte resolutive de dicha resolución.

## 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 Ambiente<sup>10</sup>, se crea el OEFA.
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 Ambiental<sup>11</sup>, el OEFA es un

<sup>8</sup> Mediante el escrito de registro N° 008021 (Fojas 55 a 76) y (Fojas 77 a 98).

<sup>9</sup> Fojas 100 a 101.

<sup>10</sup> Decreto Legislativo N° 1013 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.-  
**"SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.- CREACIÓN DE ORGANISMOS PÚBLICOS ADSCRITOS AL MINISTERIO DEL AMBIENTE**  
**1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**  
*Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.*  
(...)"

<sup>11</sup> Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.-

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 OEFA<sup>12</sup>.
7. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>13</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Ministerio de la Producción (PRODUCE) al OEFA, y mediante Resolución N° 002-2012-OEFA/CD<sup>14</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

**"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."*


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

 13. **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."*

 14. **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."*

seguimiento, vigilancia, 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° 29325<sup>15</sup>, los Artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>16</sup>, y el Artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 032-2013-OEFA/CD<sup>17</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

### III. Norma Procedimental Aplicable

9. Previamente al análisis de los argumentos formulados por ITP, 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° 27444<sup>18</sup>, establecer la normativa procedimental aplicable a la tramitación del

<sup>15</sup> 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. (...)"

<sup>16</sup> 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."

<sup>17</sup> 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"**

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".

<sup>18</sup> 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

presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes.

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; y 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/CD, vigente desde el 14 de diciembre de 2012<sup>19</sup>.

#### IV. Análisis

##### IV.1. Protección constitucional al ambiente

11. De acuerdo con el Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú<sup>20</sup>, toda persona tiene el derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".
12. 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"*<sup>21</sup>.

---

*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. (...)"*

<sup>19</sup> 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."*

<sup>20</sup> Constitución Política del Perú de 1993.-  
*"Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:  
(...)  
22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida."*

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 4.

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 medio ambiente, denominado "Constitución Ecológica"<sup>22</sup>, 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"*<sup>23</sup>. (Resaltado 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"*<sup>24</sup> (Resaltado agregado)

14. 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"*<sup>25</sup>.
15. 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)"*<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente N° 3610-2008-PA/TC, Fundamento Jurídico 33.

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 11.

<sup>24</sup> Ibid. Fundamento Jurídico 24.

<sup>25</sup> 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 propia)

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI, Fundamento Jurídico 27.

16. En esa línea, el Numeral 2.3 del Artículo 2° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente<sup>27</sup> prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. 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.
18. 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. De la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010**

19. En relación con lo señalado en los Literales a), b) y c) del Considerando 3 de la presente resolución, la recurrente alega que la presentación extemporánea de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 no afectó derechos de terceros o el interés público.
20. Al respecto, corresponde indicar que de acuerdo al Numeral 119.2 del Artículo 119° de la Ley N° 28611<sup>28</sup>, la gestión de residuos sólidos es de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

<sup>27</sup> 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."

<sup>28</sup> 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 el generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente."



21. A su vez, conforme con lo establecido en el Artículo 78° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE<sup>29</sup>, los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas son responsables, entre otros, de la disposición de desechos que generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones.
22. 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 privada dentro del territorio nacional, lo que incluye a los titulares de actividades pesqueras y acuícolas<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> 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 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."*

<sup>30</sup> Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.-

**"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, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.-

**"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."*

23. 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 instrumentos<sup>31</sup>:
- 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.
24. En este sentido, se debe precisar que de acuerdo con el Artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, los plazos máximos para la presentación de los citados instrumentos de gestión ambiental eran los siguientes:

Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del 2009 conjuntamente con el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010.	Hasta el 22 de enero de 2010.
--	-------------------------------

25. De esta manera, si bien es cierto ITP presentó a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 a través del escrito con registro N° 00047099-2010 del **12 de junio de 2010**; dicha presentación se realizó fuera del plazo previsto en el Artículo 115°

<sup>31</sup>

**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.*

*(...)"*

del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, lo cual es reconocido por la propia apelante.

26. Con relación a lo señalado por la apelante respecto a que la presentación extemporánea de la Declaración como el Plan de Manejo de Residuos Sólidos cumple con la finalidad establecida para dichos actos, cabe mencionar que el principio de eficacia previsto en el Numeral 1.10 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>32</sup> establece que se debe privilegiar el cumplimiento de la finalidad de los actos de la administración, en este caso del procedimiento administrativo sancionador, sobre formalismos que no inciden en su validez ni determinen aspectos importantes en la decisión final, ni tampoco disminuyan las garantías del procedimiento o causen indefensión a los administrados.
27. La disposición contenida en el Artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM constituye una obligación que cuenta con un plazo establecido por la propia norma, para la presentación de la Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos. En ese sentido, a fin de verificar el cumplimiento de esta obligación fiscalizable se considera tanto el hecho que el titular haya cumplido con realizar la presentación de los referidos documentos, como el plazo en el cual se efectuó la presentación. De esta manera, tanto la falta de presentación como la presentación extemporánea devienen en incumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y por lo cual se incurre en la infracción prevista en el Numeral 74 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
28. Por lo tanto, habiendo quedado acreditado objetivamente que la recurrente no realizó la presentación oportuna y conjunta de su Declaración del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al periodo 2010, carecen de sustento los eximentes de responsabilidad alegados por la recurrente.
29. Sin perjuicio de lo expuesto, se debe indicar que el ITP, en su calidad de persona jurídica dedicada a actividades pesqueras, es conocedora de las normas que regulan dicha actividad, de las obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo que se le imponen como titular para operar un establecimiento industrial pesquero, así como de las consecuencias de la inobservancia de las mismas; por tal motivo, tiene el deber de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en tales normas, a efectos de no incurrir en hechos

<sup>32</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-  
"TÍTULO PRELIMINAR

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

**1.10. Principio de eficacia.-** los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

*En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio."*

que conlleven la comisión de infracciones que, tal como establece el Artículo 79° de la Ley General de Pesca, serán sujetas de sanción administrativa.

En consecuencia, lo alegado por la recurrente carece de sustento en este extremo.

#### **IV.3. Sobre el error material incurrido en la Resolución**

30. En cuanto a lo alegado por la recurrente en el Literal d) del Considerando 3 de la presente resolución, cabe precisar que de acuerdo al Numeral 201.1 del Artículo 201° de la Ley N° 27444<sup>33</sup>, constituye facultad de los órganos de la administración pública realizar de oficio y en cualquier momento la rectificación de errores materiales incurridos en sus actos administrativos, de modo tal que se permita perfeccionar aquellas decisiones afectadas por vicios no trascendentes, sin tener que anularlos o dejarlos sin efecto, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.
31. En el presente caso, de la revisión de la Resolución Directoral N° 084-2013-OEFA/DFSAI/PAS, se puede advertir que DFSAI señaló en la sumilla de la resolución que se sancionaba a la empresa ALIMENTOS CONSERVADOS EL SANTA S.A.
32. No obstante ello, debe indicarse que de la revisión de los Considerandos y del Artículo 1° de la citada Resolución Directoral se observa que la DFSAI concluyó que la responsabilidad por la infracción descrita en el cuadro detalle contenido en el Considerando 2 de la presente Resolución corresponde al INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN.
33. De lo expuesto, se desprende que se incurrió en error material en la sumilla de la Resolución Directoral N° 084-2013-OEFA/DFSAI/PAS, por lo cual dicho error es uno de carácter no sustancial, toda vez que a lo largo del análisis expuesto en la parte considerativa de la Resolución Directoral N° 084-2013-OEFA/DFSAI/PAS se acredita la responsabilidad del INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN por la infracción materia de sanción.

En tal sentido, corresponde corregir dicho error material, a fin de precisar que la sanción recae sobre el INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN; teniendo en cuenta que ello no constituye una alteración del contenido de la referida Resolución, ni modifica el sentido de la decisión, por lo que no afecta derecho alguno en el presente procedimiento administrativo sancionador.

33

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

"Artículo 201°.- Rectificación de errores

201.1 Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión."

#### IV.4. Sobre el cálculo de la multa impuesta

34. Con relación al cálculo de multa efectuado por el órgano de primera instancia es pertinente indicar que, de acuerdo con el Numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, 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 conferidas<sup>34</sup>.

35. Al respecto debe indicarse que Morón ha señalado lo siguiente<sup>35</sup>:

*“Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones – decisorias o consultivas – en la normativa vigente.*

*El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda derivársele como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.”*

36. En tal sentido, la exigencia de legalidad en 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.

37. En el presente caso, ha quedado acreditado que la apelante incumplió con la presentación oportuna de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010, por lo cual se configuró una infracción al Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

38. 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 directo, está dentro del rango de una (1) a dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)

<sup>34</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

**“TÍTULO PRELIMINAR**

**Artículo IV.- Principios del procedimiento 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.

(...).”

<sup>35</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica. 2011, P. 60.

y, seguidamente, precisa que **la gradualidad de la multa dependerá de la capacidad instalada.**

39. No obstante, de la revisión de la resolución apelada se advierte que la DFSAI, al realizar la graduación de la multa por la comisión de la infracción al Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, consideró otros criterios, como el beneficio ilícito, la probabilidad de detección y los factores agravantes y atenuantes<sup>36</sup>.
40. Por lo tanto, en el presente caso ha quedado acreditada la existencia de un vicio en el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 084-2013-OEFA/DFSAI/PAS, toda vez que la DFSAI no realizó una debida motivación del mismo conforme a lo dispuesto en los Artículos 3° y 6° de la Ley N° 27444<sup>37</sup>, al graduar la multa considerando otros criterios distintos a la capacidad instalada de la planta de titularidad de ITP, de acuerdo con lo dispuesto en el Código 74 del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.
41. Por otro lado, cabe resaltar que mediante el Informe DIF N° 00099-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JGALLEGOS de fecha 7 de abril de 2011<sup>38</sup>, 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

<sup>36</sup> Cabe indicar que al efectuar el cálculo de la multa correspondiente por la comisión de la infracción al Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, la DFSAI obtuvo:  
Periodo 2009 – 2010: 3,08 UIT  
Sin embargo, siendo que de acuerdo con lo establecido en el Código 74 del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE el tope máximo imponible para dicha infracción es de 2 UIT, por lo cual la DFSAI consideró dicho rango a efectos de imponer la multa correspondiente.

<sup>37</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-  
**"Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**  
*Son requisitos de validez de los actos administrativos:*  
(...)  
4. **Motivación.-** El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.  
(...).

**Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo**

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única."

<sup>38</sup> Fojas 104 a 105.

capacidad instalada, establecido normativamente, determinó que, tratándose de plantas de congelado comprendidas de 2 hasta 80 toneladas/día, como la planta materia del presente procedimiento<sup>39</sup>, la multa aplicable por la infracción materia de análisis es de una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT), esto es, el mínimo imponible.

42. De esta manera, 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 una (1) Unidad Impositiva Tributaria, por el incumplimiento de la infracción al Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador.

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 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

#### SE RESUELVE:

**Artículo primero.- RECTIFICAR** el error material incurrido en la sumilla de la Resolución Directoral N° 084-2013-OEFA/DFSAI/PAS del 22 de febrero de 2013, por los fundamentos expuestos en los Considerandos 30 al 33 de la presente Resolución, de acuerdo a lo siguiente:

DICE:

*“SUMILLA: Se sanciona a la empresa Alimentos Conservados El Santa S.A. por no presentar en el plazo establecido los siguientes documentos (...).”*

DEBE DECIR:

*“SUMILLA: Se sanciona al Instituto Tecnológico de la Producción por no presentar en el plazo establecido los siguientes documentos (...).”*

**Artículo segundo.-** Declarar de oficio la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 084-2013-OEFA/DFSAI/PAS, del 22 de febrero de 2013, en el extremo referido al cálculo de la multa impuesta; y **CONFIRMARLA** en sus demás extremos, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

<sup>39</sup> Cabe señalar que ITP es titular de la licencia de operación de una planta de congelado con una capacidad instalada de 16 toneladas/día.

**Artículo tercero.-** FIJAR el monto de la multa en una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT), y **DISPONER** 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 al INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN 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