



ADMINISTRADO : SEAFROST S.A.C.
UNIDAD AMBIENTAL : PLANTA DE CONGELADO, ENLATADO Y HARINA RESIDUAL
UBICACIÓN : DISTRITO Y PROVINCIA DE PAITA,
DEPARTAMENTO DE PIURA
SECTOR : PESQUERÍA

SUMILLA: Se sanciona a Seafrost S.A.C. por no presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 en el plazo establecido legalmente, conducta que configura la infracción prevista en el artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, así como en el numeral 74 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE y modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE.

SANCIÓN: Amonestación

Lima, 29 NOV. 2013

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 28 de enero de 2011 Seafrost S.A.C. (en adelante, Seafrost)¹ presentó ante la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería (en adelante, DIGAAP) del Ministerio de la Producción, la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011².
2. Mediante Oficio N° 479-2011-PRODUCE/DIGAAP del 23 de marzo de 2011, la DIGAAP observó la documentación presentada por Seafrost comunicándole que en un plazo de treinta (30) días debía presentar el convenio celebrado con una EPS-RS o EC-RS para la disposición final y adecuada de sus residuos sólidos industriales.
3. Mediante Informe N° 03-2012-PRODUCE/DIGAAP-Dsa del 3 de enero de 2012, la DIGAAP tuvo como no presentados la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011, toda vez que Seafrost no presentó el convenio celebrado con una EPS-RS o EC-RS para la disposición final adecuada de sus residuos sólidos industriales, incumpliendo con lo establecido en el numeral 74 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE y modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE.



¹ La empresa Seafrost S.A.C. es titular de la licencia de operación que le permite desarrollar el procesamiento de recursos hidrobiológicos a través de sus plantas de congelado, enlatado y harina residual, las cuales tienen una capacidad instalada de 183 t/d, 748 t/d y 3 t/d, respectivamente, ubicadas en la Zona Industrial II Mz. D lote 1, distrito y provincia de Paíta, departamento de Piura, otorgadas mediante la Resolución Directoral N° 096-2004-PRODUCE-DNEPP del 6 de febrero de 2004, modificada por las Resoluciones Directorales N° 734-2008-PRODUCE/DGEPP del 19 de noviembre de 2008 y N° 218-2012-PRODUCE-DGEPP del 28 de mayo de 2012. Ver folios 9 al 20 del expediente.

² La Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 fue presentado mediante escrito con registro N° 0009132-2011.



4. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 536-2013-OEFA-DFSAI/SDI del 1 de julio de 2013³ se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Seafrost por presunto incumplimiento de la normativa ambiental, de acuerdo al siguiente detalle:

Presunta conducta infractora	Norma incumplida	Normas que tipifican la eventual infracción y sanción	Eventual sanción
La empresa Seafrost S.A.C. no habría cumplido con presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 dentro de los primeros quince días hábiles del año 2011.	Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 74 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE y modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE. 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.	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.

5. Mediante escrito del 26 de julio de 2013, Seafrost presentó sus descargos⁴, señalando lo siguiente:



- (i) La Resolución Subdirectoral N° 536-2013-OEFA/DFSAI/SDI del 1° de julio de 2013 debe ser declarada nula, ya que transgrede los principios de legalidad, tipicidad y reserva de Ley y debido procedimiento.
- (ii) La Resolución Subdirectoral N° 536-2013-OEFA/DFSAI/SDI del 1 de julio de 2013 vulnera el principio de verdad material, ya que Seafrost cuenta con los servicios de una EPS-RS o EC-RS para la disposición adecuada de sus residuos sólidos industriales. A fin de comprobar lo alegado, presentó los contratos de cooperación para la gestión ambiental de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos del 4 y 6 de enero de 2011, suscritos con la empresa Joscana S.A.C.

6. Con fecha 18 de octubre de 2013 se realizó la diligencia de Informe Oral⁵, la cual fue solicitada por Seafrost mediante escrito del 26 de julio de 2013.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

7. El presente procedimiento administrativo sancionador tiene por objeto determinar:

- (i) Si lo dispuesto en la Resolución Subdirectoral N° 536-2013-OEFA/DFSAI/SDI contraviene los principios de tipicidad, reserva de Ley y debido procedimiento.
- (ii) Si Seafrost incumplió con la obligación de presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010, así como el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 dentro del plazo establecido en el artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁶.

³ Notificado el 8 de julio de 2013. Ver folio 26 del expediente.

⁴ Folios 30 a 72 del expediente.

⁵ Ver folios 77 del expediente.

⁶ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM Artículo 115.- Declaración de manejo de residuos



(iii) De ser el caso, la sanción que corresponde imponer a la referida empresa.

III. CUESTIONES PREVIAS

III.1 Competencia del OEFA

8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, el MINAM)⁷, se creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.
9. En virtud de lo dispuesto por los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁸, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al MINAM y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325⁹, dispuso que mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados,



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 período, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA.

⁷ Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. 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.

(...).

⁸ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011.

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

(...)

c) **Función fiscalizadora y sancionadora:** comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

⁹ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011.

Disposiciones Complementarias Finales.

Primera.- (...)

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



se determinarían las entidades que debían transferir sus funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental al OEFA.

11. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industrial y pesquería del Ministerio de la Producción – PRODUCE al OEFA. Por Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD¹¹ se estableció como fecha efectiva de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del sector pesquería el 16 de marzo de 2012¹².
12. Adicionalmente, el literal n) del artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹³, y el artículo 6° y la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD¹⁴, establecen que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos es el órgano competente para imponer sanciones y medidas correctivas, y constituye la primera instancia administrativa.



III.2 El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado

13. El numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú¹⁵ señala que constituye un derecho fundamental de la persona gozar de un ambiente equilibrado

¹⁰ Publicado el 3 de junio de 2011 en el Diario Oficial El Peruano.

¹¹ Publicada el 17 de marzo de 2012 en el Diario Oficial El Peruano.

¹² **Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD.**
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.

¹³ **Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.**

Artículo 40°.- Funciones de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos
La Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos tiene las siguientes funciones:

(...)

n) Imponer las sanciones administrativas y/o medidas correctivas que correspondan, en el marco de los procedimientos sancionadores que se inicien en esta dirección; por tanto, se constituye en la primera instancia administrativa.

¹⁴ **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.**

Artículo 6°.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador
Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

(...)

c) **Autoridad Decisoria:** Es el órgano competente para imponer sanciones y medidas correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.

Disposiciones Complementarias Finales

Tercera.- Autoridades del Procedimiento Administrativo Sancionador

Conforme a la actual estructura orgánica del OEFA entiéndase que:

(...)

c) la Autoridad Decisoria es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA.

¹⁵ **Constitución Política del Perú**

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.



y adecuado al desarrollo de su vida¹⁶. Al respecto, ello no solamente involucra un derecho inherente a la persona por el solo hecho de serlo, sino que también representa una manifestación del orden material y objetivo, que establece la tutela y amparo constitucional del ambiente¹⁷.

14. De conformidad con lo establecido en la sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, esta manifestación exige que las leyes se apliquen conforme a este derecho fundamental (efecto de irradiación de los derechos en todo el ordenamiento jurídico) e impone a los organismos públicos el deber de tutelarlos y a los particulares de respetarlos.
15. Asimismo, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente¹⁸ señala que el medio ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que en forma individual o asociada conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. En este contexto, el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al medio ambiente. Dichas medidas provienen del marco jurídico aplicable al medio ambiente y de los compromisos asumidos por los particulares en sus instrumentos de gestión ambiental, entre otras fuentes.
17. Lo expuesto se condice con el concepto de Responsabilidad Social de las empresas, que ha sido desarrollado por el propio Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el expediente N° 03343-2007-PA/TC¹⁹, en los términos siguientes:

"Para el presente caso, interesa resaltar que la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsoras 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 (...)"

(Resaltado agregado).

¹⁶ El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC refiere que el derecho fundamental previsto en el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política se encuentra integrado por:

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

¹⁷ ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Manual de Derecho Ambiental*. Lima: IUSTITIA S.A.C. 2011, p. 561.

¹⁸ Ley N° 28611. Ley General del Ambiente
Artículo 2°.- Del ámbito
(...)

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

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.html>



18. Al amparo de lo establecido por el artículo 6° de la Ley General de Pesca, aprobado mediante Decreto Ley N° 25977²⁰ en el marco de la actividad pesquera, el Estado vela por la protección y preservación del medio ambiente. Para ello, exige que se adopten las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar los daños o riesgos de contaminación o deterioro en el entorno marítimo, terrestre y atmosférico.
19. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77° de la Ley General de Pesca²¹, constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en dicha Ley, su reglamento o demás disposiciones sobre la materia.
20. El artículo 78° del Reglamento de la Ley General de Pesca²² establece que 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 los 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.



IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

IV.1 Validez de la Resolución Subdirectoral N° 536-2013-OEFA-DFSAI/SDI

21. En su escrito de descargos Seafrost alegó la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 536-2013-OEFA/DFSAI/SDI del 1 de julio de 2013, debido a que ésta transgrede los principios de tipicidad y reserva de Ley, y por ende, el principio del debido procedimiento. En efecto, Seafrost cuestionó que las infracciones imputadas en la Resolución Subdirectoral N° 536-2013-OEFA/DFSAI/SDI no estén previstas en una norma con rango de ley ni se encuentran descritas en una norma del mismo rango. Añade que la única norma con rango de ley a la cual se hace referencia en la Resolución Subdirectoral N° 536-2013-OEFA/DFSAI/SDI, es el artículo 77° de la Ley General de Pesca.

²⁰ Decreto Ley N° 25977. Ley General De Pesca
Artículo 6.- El Estado, dentro del marco regulador de la actividad pesquera, vela por la protección y preservación del medio ambiente, exigiendo que se adopten las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar los daños o riesgos de contaminación o deterioro en el entorno marítimo terrestre y atmosférico.

²¹ Decreto Ley N° 25977. Ley General de Pesca
Artículo 77°.- Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia.

²² Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE
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.



22. El numeral 4 del artículo 230° de la LPAG²³ regula el principio de tipicidad:

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:

(...)

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

23. Como puede verse, la LPAG establece expresamente la posibilidad de que las conductas sancionables sean establecidas en una norma de rango reglamentario; cuando así lo haya autorizado una norma de rango legal.

24. La Ley General de Pesca, aprobada mediante Decreto Ley N° 25977, norma con rango de Ley, posibilita la remisión a disposiciones reglamentarias para el ejercicio de la potestad sancionadora en el sector pesca. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77 de la referida Ley, constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia²⁴. En consecuencia, una norma con rango de Ley ha autorizado a tipificar por vía reglamentaria las conductas que constituirán supuestos infractores.

25. De otro lado, con relación a la vulneración del principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la LPAG, corresponde señalar que dicha regla de derecho comporta el cumplimiento, entre otros, del requisito de exhaustividad suficiente en la descripción de la conducta prohibida.

26. En el mismo sentido, en doctrina nacional se ha señalado que el principio de tipicidad se encuentra comprendido en tres aspectos concurrentes²⁵:

Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) la reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es interpretación restrictiva y correcta).

²³

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:

(...)

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

²⁴

Decreto Ley N° 25977. Ley General de Pesca

Artículo 77°.- *Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia.*

²⁵

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la ley del procedimiento Administrativo General*. 9na edición, 2011. Ciudad de Lima. Gaceta Jurídica.





27. Por lo mencionado, resulta oportuno realizar una distinción entre norma sustantiva y norma tipificadora, ya que mientras la primera de éstas prevé la obligación cuyo incumplimiento se imputa, la segunda califica dicho incumplimiento como infracción, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
28. De acuerdo al esquema del supuesto de hecho y consecuencia jurídica de la Resolución Subdirectoral se desprende que en el presente caso el Reglamento de la Ley General de Pesca constituye la norma sustantiva incumplida (numeral 74 del artículo 134°), mientras que el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas – RISPAC (Código 74 del Cuadro de Sanciones anexo al artículo 47°) configura la norma tipificadora.
29. En tal sentido, al existir remisión por parte de la misma ley y descripción de la infracción imputada, no existe vulneración al principio del principio de tipicidad.
30. De otro lado, el principio del debido procedimiento detallado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG²⁶ señala que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo.
31. En efecto, el derecho al debido procedimiento se configura como una garantía del procedimiento administrativo que comprende una serie de derechos mínimos de garantía para los administrados. Entre ellos, se encuentra el derecho a ser oído y el derecho a probar (derecho a la contradicción), permitiendo que los administrados puedan exponer sus argumentos y ofrecer las pruebas que consideren pertinentes²⁷.
32. Al respecto, cabe precisar que en el presente procedimiento administrativo sancionador se ha cumplido con las garantías del debido procedimiento; ya que se ha informado a Seafrost respecto de las imputaciones realizadas, así como se le ha dado la oportunidad de ejercer su derecho de defensa mediante la presentación de sus respectivos descargos, respetando los plazos que la ley establece. Por lo tanto, no se ha vulnerado el principio del debido procedimiento.
33. Finalmente, Seafrost sostuvo que la Resolución Subdirectoral N° 536-2013-OEFA/DFSAI/SDI vulneraba el principio de verdad material, ya que cuenta con los servicios de una EPS-RS o EC-RS para la disposición adecuada de sus residuos sólidos industriales y que presentó los contratos de cooperación para la gestión ambiental de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos del 4 y 6 de enero de 2011, suscritos con la empresa Joscana S.A.C.
34. El numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG dispone que *"en el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente*



²⁶ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

²⁷ MORÓN. Op.cit, p.66.



los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias autorizadas por ley (...)".

35. La materia controvertida en este procedimiento administrativo sancionador es verificar plenamente y a través de todos los medios posibles si Seafrost presentó o no presentar su Declaración y Plan de Manejo Ambiental de los periodos 2010-2011 dentro del plazo legalmente establecido. Por lo tanto, no resulta relevante la existencia de una relación contractual con la empresa Joscana S.A.C., pues la existencia de dicho vínculo no repercute en la determinación de la presentación oportuna o extemporánea de la documentación exigida legalmente. Por ello, no puede sostenerse que el desconocimiento de esta relación contractual configure una transgresión del principio de verdad material que rige los procedimientos administrativos.
36. Por las consideraciones antes expuestas, corresponde denegar la solicitud de nulidad interpuesta contra la Resolución Subdirectoral N° 536-2013-OEFA/DFSAI/SDI.

IV.2 La obligación de presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos

37. Constituyen residuos sólidos aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y el ambiente, para ser manejados a través de un sistema, en concordancia con el artículo 14° de la Ley General de Residuos Sólidos²⁸.
38. La gestión de los residuos sólidos de origen industrial es de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente, conforme lo establece el numeral 119.2 del artículo 119 de la LGA²⁹.
39. El numeral 5 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, modificada por el Decreto Legislativo N° 1065, establece que se considera generador a toda persona natural o



²⁸ Ley N° 27314. Ley General de Residuos Sólidos
Artículo 14°.- Definición de residuos sólidos

Son residuos sólidos aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y el ambiente, para ser manejados a través de un sistema que incluya, según corresponda, las siguientes operaciones o procesos:

1. Minimización de residuos
2. Segregación en la fuente
3. Reaprovechamiento
4. Almacenamiento
5. Recolección
6. Comercialización
7. Transporte
8. Tratamiento
9. Transferencia
10. Disposición final

²⁹ Ley N° 28611. Ley General del Ambiente
Artículo 119.- Del manejo de los residuos sólidos
(...)

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



jurídica que, en razón de sus actividades, genera residuos sólidos, sea como productor, importador, distribuidor, comerciante o usuario³⁰.

40. El artículo 16° de la Ley General de Residuos Sólidos³¹ señala que el generador 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 criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos, de los no peligrosos. Asimismo, es responsable de conducir un registro sobre la generación y manejo de los residuos sólidos en las instalaciones bajo su responsabilidad, así como del cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias de la presente Ley.
41. Dentro de las obligaciones formales que deben observar los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal el artículo 115° Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos³² señala que se encuentran obligados a presentar a la autoridad fiscalizadora, dentro del plazo de los quince (15) primeros días hábiles de cada año, los siguientes documentos de manera conjunta:
- Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, conteniendo información sobre los residuos generadores durante el año transcurrido (el generador declara cómo viene manejando los residuos sólidos que están bajo su responsabilidad),
 - Plan de Manejo de Residuos Sólidos, que se ejecutará en el siguiente periodo (el generador expone cómo manejará los residuos bajo su responsabilidad en el siguiente periodo).
42. Complementariamente, el artículo 37° de la Ley General de Residuos Sólidos³³ exige que la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos debe realizarse de manera conjunta.



³⁰ **Ley N° 27314. Ley General de Residuos Sólidos**
Disposiciones complementarias, transitorias y finales
Décima.- Definición de términos
Las siguientes definiciones son aplicables en el ámbito de la presente Ley:
(...)

5. Generador

Persona natural o jurídica que en razón de sus actividades genera residuos sólidos, sea como productor, importador, distribuidor, comerciante o usuario. También se considerará como generador al poseedor de residuos sólidos peligrosos, cuando no se pueda identificar al generador real y a los gobiernos municipales a partir de las actividades de recolección.

³¹ **Ley N° 27314. Ley General de Residuos Sólidos**
Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal

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

³² **Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**

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.

³³ **Ley N° 27314. Ley General de Residuos Sólidos.**
Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos



43. Cabe indicar que el incumplimiento de la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos dentro de los quince (15) primeros días de cada año, constituye una infracción según el numeral 74 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca³⁴.

IV.3 Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 de Seafrost

44. Teniendo en cuenta el plazo legalmente establecido en el artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, se observa que la presentación conjunta de la Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente a los periodos 2010-2011 constituye una obligación de carácter formal, la cual debió realizarse como máximo hasta el día 21 de enero de 2011.
45. Conforme se advierte en el escrito con Registro N° 00009132-2011 y en el Oficio N° 479-2011-PRODUCE/DIGAAP, Seafrost presentó la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 el **28 de enero de 2011**, es decir, fuera del plazo legal establecido en el artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.
46. Mediante Oficio N° 479-2011-PRODUCE/DIGAAP la DIGAAP requirió a Seafrost la presentación del convenio celebrado con una EPS-RS o EC-RS para la disposición final y adecuada de sus residuos sólidos industriales, dentro del plazo de 30 días, toda vez que de la evaluación de la Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos de los años 2010 y 2011, se observó que la administrada no contaba con los servicios de una EPS-RS o EC-RS. Asimismo, mediante Informe N° 03-2012-PRODUCE/DIGAAP-Dsa del 3 de enero de 2012, la DIGAAP determinó que al no haber cumplido Seafrost con subsanar la observación técnico ambiental en el plazo establecido, consideró como no presentados la Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos de los años 2010 y 2011.
47. Al respecto, Seafrost alegó en su escrito de descargos que cuenta con los servicios de una EPC-RS o EC-RS, para ello acompañó de forma extemporánea los documentos que acreditan tal hecho. Sin embargo, ello no desvirtúa el hecho que la Declaración y Plan de Manejo Ambiental bajo análisis fueron presentados de manera extemporánea, lo que configura la infracción prevista en el numeral 74 del Cuadro de Sanciones del RISPAC.



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.

37.3 Un Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos por cada operación de traslado de residuos peligrosos, fuera de instalaciones industriales o productivas, concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales y similares. Esta disposición no es aplicable a las operaciones de transporte por medios convencionales o no convencionales que se realiza al interior de las instalaciones o áreas antes indicadas.

³⁴ Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE.

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.

**IV.4 Determinación de la sanción a imponer a Seafrost**

48. El código 74 del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE³⁵ sanciona el incumplimiento materia de análisis con una multa que fluctúa de una (1) a dos (2) Unidades Impositivas Tributarias para el caso de los establecimientos industriales pesqueros cuyos productos finales estén destinados al consumo humano directo³⁶. Sin embargo, el 28 de noviembre del 2013, se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Reglamento para la Subsanación Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.
49. La finalidad de dicha norma es determinar los supuestos en que el incumplimiento de obligaciones ambientales puede ser calificado como un hallazgo de menor trascendencia, sujeto a subsanación voluntaria del administrado.
50. El artículo 2° del Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia establece que constituyen hallazgos de menor trascendencia aquellos hechos relacionados al presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables que por su naturaleza no generen daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, que puedan ser subsanados y no afecten la eficacia de la función de supervisión directa del OEFA.
51. Cabe advertir que las conductas que califican como hallazgos de menor trascendencia se encuentran descritas en el Anexo de la norma. Entre ellas, se detalla a las referidas a la no presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos y la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos en el plazo establecido, o presentarlo de forma incompleta y/o modo distinto al solicitado³⁷.
52. Adicionalmente, la Única Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia establece que las disposiciones de dicho reglamento no resultan aplicables para los hallazgos de menor trascendencia que a la fecha sean parte de un procedimiento administrativo sancionador. No obstante, la Autoridad Decisora podrá calificar dicho

³⁵ Cuadro de Sanciones del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.

Código	Infracción	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.	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.

³⁶ Seafrost S.A.C. cuenta con licencia para operar las plantas de congelado y enlatado como actividad principal y una planta de harina residual como actividad accesoria, por lo que en función de su actividad principal se le equipara como una planta de consumo humano directo.

³⁷ Apartados 1.2 y 1.4 del Anexo del Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.



hallazgo como infracción leve y sancionarlo con una amonestación, siempre que el administrado acredite haberlo subsanado.

53. Las disposiciones en materia de subsanación de hallazgos de menor trascendencia no son de aplicación cuando el administrado realizó anteriormente una conducta similar al hallazgo de menor trascendencia y la conducta no esté referida a la remisión de reportes de emergencias ambientales ni la obstaculización en el ejercicio de la función de supervisión directa.
54. En ese contexto, se observa que Seafrost cumplió con subsanar la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2011, el 28 de enero de 2011, es decir con anterioridad a la notificación de la Resolución N° 536-2013-OEFA-DFSAI/SDI mediante la cual se inició el presente procedimiento administrativo sancionador³⁸.
55. En vista de ello, la presente infracción cumple con los requisitos para ser calificada como infracción leve³⁹, por lo que corresponde amonestar a Seafrost por la comisión de la infracción antes descrita.

En uso de las facultades conferidas en el literal n) del artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA; aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Sancionar a Seafrost S.A.C. con amonestación, por la comisión de la siguiente infracción:

Conducta infractora	Norma incumplida	Norma que establece la sanción	Sanción
No presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 dentro de los primeros quince días hábiles del año 2011, respecto de las plantas de congelado, enlatado y harina residual, constituidas en el establecimiento industrial pesquero ubicado en la Zona Industrial II Mz. D lote 1, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura.	Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.	Amonestación

Artículo 2°.- Contra la presente resolución es posible la interposición de los recursos administrativos de reconsideración o de apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 207° de la

³⁸ Notificado el 8 de julio de 2013. Ver folio 26 del expediente.

³⁹ Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD
Artículo 1°.- Objeto
 (...)

 1.2 Las disposiciones comprendidas en la presente norma se aplican sin perjuicio de que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la Autoridad Decisora determine que la infracción cometida por un administrado sea calificada como leve.



Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁴⁰ y el numeral 24.4 del artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD⁴¹.

Regístrese y comuníquese.

.....
María Luisa Egúsqiza Mori
Directora de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

⁴⁰ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 207.- Recursos administrativos

207.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación
- c) Recurso de revisión

207.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

⁴¹ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización ambiental-OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos

24.1 El administrado investigado podrá presentar recurso de reconsideración contra la medida cautelar dictada.

24.2 El administrado sancionado podrá presentar recurso de reconsideración contra la imposición de sanción o el dictado de medida correctiva sólo si adjunta prueba nueva.

24.3 El administrado sancionado podrá presentar recurso de apelación contra la imposición de sanción o el dictado de medida correctiva.

24.4 Los recursos administrativos deberán presentarse en el plazo de quince (15) días hábiles contado desde la notificación del acto que se impugna.

24.5 Concedido el recurso, sólo tiene efecto suspensivo la impugnación de la sanción impuesta.

24.6 El recurso de reconsideración debe resolverse en un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles.