

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N°224-2013-OEFA/TFA

Lima, 30 OCT. 2013

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por la empresa FERNÁNDEZ S.R.L. contra la Resolución Directoral N° 2941-2011-PRODUCE/DIGSECOVI emitida por la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción el 13 de diciembre de 2011, en el Expediente N° 1685-2010-PRODUCE/DIGSECOVI; y el Informe N° 230-2013-OEFA/TFA/ST del 17 de setiembre de 2013;

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes

1. El procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de los resultados de las acciones de seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de la empresa FERNÁNDEZ S.R.L.¹ (FERNÁNDEZ), en su calidad de titular del establecimiento industrial pesquero² ubicado en el distrito de Catacaos, provincia y departamento de Piura, de acuerdo con lo señalado en el Oficio N° 906-201-PRODUCE/DIGAAP³, y en el Informe N° 088-2010-PRODUCE/DIGAAP-DSA⁴.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20167217789.

² Cuya licencia de operación fue otorgada mediante la Resolución Directoral N° 221-2007-PRODUCE/DGEPP.

³ Notificado el 7 de julio de 2010 (Foja 57).

⁴ Foja 58.

2. Mediante Resolución Directoral N° 2941-2011-PRODUCE/DIGSECOVI del 13 de diciembre de 2011⁵, la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción impuso a la empresa FERNÁNDEZ una multa de tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1

HECHOS IMPUTADOS	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
No cumplió con presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los años 2007 y 2008, respectivamente.	Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁶ .	Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE ⁷ . 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 ⁸ .	1 UIT

⁵ Fojas 72 a 74.

⁶ 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 período, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA."

⁷ 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."

⁸ 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.

<p>No cumplió con presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los años 2008 y 2009, respectivamente.</p>	<p>Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.</p>	<p>Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE.</p> <p>Código 74 del Cuadro de Sanciones, anexo al Artículo 47° del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.</p>	<p>1 UIT</p>
<p>No cumplió con presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los años 2009 y 2010, respectivamente.</p>	<p>Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.</p>	<p>Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE.</p> <p>Código 74 del Cuadro de Sanciones, anexo al Artículo 47° del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.</p>	<p>1 UIT</p>
<p>MULTA TOTAL</p>			<p>3 UIT</p>

3. Mediante escrito presentado el 17 de agosto de 2012, remitido por la Dirección Regional de Producción Piura al Ministerio de la Producción con escrito de Registro N° 00070172-2012, la empresa FERNÁNDEZ interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 2941-2011-PRODUCE/DIGSECOVI del 13 de diciembre de 2011, argumentando lo siguiente:

- a) Tiene grandes limitaciones para un mejor manejo de residuos sólidos relacionado con la falta de tecnologías disponibles, siendo que no genera residuos sólidos de procesos importantes; por lo cual los residuos peligrosos no son significativos.
- b) El incumplimiento de la presentación oportuna de los Planes de Manejo de Residuos Sólidos se debió al desconocimiento de la legislación que establece esta exigencia ante la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería, siendo que la empresa FERNÁNDEZ cumplió con presentar las Declaraciones y Planes de Manejo de Residuos Sólidos el 16 de julio de 2012.
- c) No se ha tenido en cuenta el Reglamento de la Ley General de Pesca en cuanto a los criterios para la imposición de la sanción correspondiente, siendo que no se ha puesto en peligro la sostenibilidad del recurso hidrobiológico.

II. Competencia

4. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente⁹, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
5. En mérito a lo establecido en los Artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁰, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción ambiental.
6. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA¹¹.
7. Mediante Decreto Supremo N° 009-2010-MINAM¹² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión,

⁹ Decreto Legislativo N° 1013 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.-
"1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde."

¹⁰ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.-
"Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°.- Funciones generales

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

(...)

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

¹¹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Ministerio de la Producción (PRODUCE) al OEFA, y mediante Resolución N° 002-2012-OEFA/CD¹³, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde el 16 de marzo de 2012.

8. Por otro lado, el Artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁴, los Artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁵, y el Artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 032-2013-OEFA/CD¹⁶, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

¹² Decreto Supremo N° 009-2010-MINAM - Aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.-

"Artículo 1°.- Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental."

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

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

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

"Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento, y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma Resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a Ley."

¹⁵ Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.-

"Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.*
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.*
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley."*

¹⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.-

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

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

III. Norma procedimental aplicable

9. Previamente al análisis de los argumentos formulados por la empresa FERNÁNDEZ, este Órgano Colegiado considera pertinente, en virtud del principio del debido procedimiento previsto en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹⁷, establecer la normativa procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes.
10. En tal sentido, corresponde indicar que 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 – OEFA, aprobado por Resolución N°012-2012-OEFA/CD vigente desde el 14 de diciembre de 2012¹⁸.

IV. Análisis

IV.1. Protección constitucional al ambiente

11. De acuerdo con el Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú¹⁹, toda persona tiene el derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".
12. 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:

"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

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

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

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

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

¹⁹ Constitución Política del Perú de 1993, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre 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."

manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite, (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares”²⁰.

13. Asimismo, dicho Tribunal ha señalado que, además del Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política Perú, existe un conjunto de disposiciones de la Carta Fundamental referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, denominado “Constitución Ecológica”²¹, de las que se deriva un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover frente a las actividades humanas que pudieran afectar el ambiente. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado:

*“Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales in totum, patrimonio de la Nación, **su explotación no puede ser separada del interés nacional**, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras”²². (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”²³ (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”²⁴.*
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—

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

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

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

²³ Ibid. Fundamento Jurídico 24.

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

*sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)*²⁵.

16. En esa línea, el Numeral 2.3 del Artículo 2° de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente²⁶ prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de 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 medio ambiente. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del medio 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. En cuanto a la oportunidad de presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos y la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos de los periodos 2007-2008, 2008-2009 y 2009-2010

19. En relación a los argumentos de FERNÁNDEZ recogidos en los Literales a) y b) del Considerando 3 de la presente Resolución, cabe señalar que el Numeral 119.2 del Artículo 119° de la Ley N° 28611 establece que la gestión de residuos sólidos es responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
20. A su vez, conforme con lo establecido en el Artículo 78° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE²⁷, los

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

²⁶ Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.-

"Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

²⁷ Decreto Supremo N° 012-2001-PE – Reglamento de la Ley General de Pesca.-

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

Los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas son responsables de los efluentes, emisiones, ruidos y disposición de desechos que generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones, de los daños a la salud o seguridad de las personas, de efectos adversos sobre los ecosistemas

titulares de las actividades pesqueras y acuícolas son responsables, entre otros, por la disposición de desechos que generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones.

21. Asimismo, de acuerdo al Artículo 1° y el Numeral 6 del Artículo 16° de la Ley N° 27314, 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 nacional²⁸.
22. En esa línea, de acuerdo con el 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:
 - 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.

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."

28

Ley N° 27314 – Ley General de Residuos Sólidos.-

"Artículo 1°.- Objeto

La presente Ley establece derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de la sociedad en su conjunto,

para asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos, sanitaria y ambientalmente adecuada, con sujeción a los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales y protección de la salud y el bienestar de la persona humana.

Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal

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

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

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

Decreto Supremo N° 057-2004-PCM – Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.-

"Artículo 3°.- Ámbito de aplicación

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

23. Al respecto, el Artículo 109° de la Constitución Política del Perú establece que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial. En tal sentido, de dicha disposición constitucional se desprende que las normas se presumen conocidas por todos a partir de su publicación. Por lo tanto, la empresa FERNÁNDEZ no puede pretender eximirse de responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones ambientales fiscalizables sobre la base de su desconocimiento.
24. A su vez, cabe indicar que de acuerdo al Artículo 144° de la Ley N° 28611, la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, lo que incluye las actividades pesqueras, es objetiva; es decir, que es sancionable la acción u omisión que constituye incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables correspondientes al sector pesquero, sin tomarse en cuenta la calidad del residuo o la intencionalidad de la persona natural o jurídica fiscalizada, la que no es evaluada a efectos de imponer las sanciones correspondientes²⁹.
25. Por otro lado, se debe indicar que la apelante, 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 que conlleven la comisión de infracciones administrativas, teniendo en cuenta que el Artículo 79° de la Ley General de Pesca, establece que toda infracción será sancionada administrativamente.
26. 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 2007 conjuntamente con el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2008.	Hasta el 22 de enero de 2008.
▪ Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del 2008 conjuntamente con el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2009.	Hasta el 23 de enero de 2009.
▪ Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del 2009 conjuntamente con el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2010.	Hasta el 22 de enero de 2010.

²⁹

Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente.-

"Artículo 144°.- De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142° precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir."

27. De esta manera, si bien es cierto la empresa FERNÁNDEZ presentó a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos de los periodos 2007-2008, 2008-2009 y 2009-2010 a través del escrito con registro N° 00060996-2010 del **5 de agosto de 2010**³⁰; dicha presentación se realizó fuera del plazo previsto en el Artículo 115° del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, lo cual es reconocido por la propia apelante, configurándose de este modo las infracciones que se le imputan.

En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el apelante en este extremo.

IV.3. Respecto a la sanción impuesta

28. En relación al Literal c) del Considerando 3 de la presente Resolución, es pertinente indicar que de acuerdo con el principio de legalidad, establecido en 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 conferidas³¹.

29. Al respecto debe indicarse que Morón ha señalado lo siguiente³²:

"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 derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible."

30. En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

³⁰ Remitido por la Dirección Regional de Producción Piura al Ministerio de la Producción.

³¹ 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.

(...)."

³² MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica. 2011, P. 60.

31. En el presente caso, ha quedado acreditado que la apelante incumplió con la presentación oportuna de la Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos de los periodos 2007-2008, 2008-2009 y 2009-2010, por lo cual en primera instancia se ha considerado la configuración de tres (3) infracciones al Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
32. 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 (CHD), está dentro del rango de una (1) a dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Dicha norma precisa, además, que **la gradualidad de la multa dependerá de la capacidad instalada.**
33. En tal sentido, cabe indicar que mediante el Informe DIF N° 00099-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JGALLEGOS de fecha 7 de abril de 2011³³, la Dirección de Inspección y Fiscalización de la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción, considerando el factor de capacidad instalada, determinó que en el caso de establecimientos industriales pesqueros destinados al consumo humano directo, en el caso de una planta de congelados el mínimo rango imponible se refiere a la capacidad instalada de 2 hasta 80 toneladas/día siendo la multa aplicable por la comisión de la infracción materia de análisis de una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT).
34. Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 221-2007-PRODUCE/DGEPP, de fecha 26 de abril de 2007³⁴, se otorgó a la empresa FERNÁNDEZ S.R.L. licencia de operación para que desarrolle la actividad de procesamiento pesquero con destino al consumo humano directo, a través de su planta de congelado de productos hidrobiológicos, de capacidad instalada de 7 t/día.
35. En tal sentido, en aplicación del Numeral 6.2 del Artículo 6° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General³⁵, el órgano sancionador de primera instancia, declarando la conformidad con lo indicado en el referido informe, estableció que la multa aplicable a la empresa FERNÁNDEZ era de una (1) UIT por cada periodo incumplido, es decir la multa mínima que se ha establecido en el marco normativo previsto en el Código 74° del Cuadro de Sanciones anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.

³³ Foja 66.

³⁴ Foja 63.

³⁵ Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General

"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."

36. Por lo expuesto, considerando la configuración de tres infracciones, se constata que la determinación de la sanción se realizó de acuerdo al Código 74 del Cuadro de Sanciones aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE y conforme a la graduación de la multa señalada en el párrafo anterior; en tal sentido, se verifica que la multa impuesta ha sido debidamente calculada, por lo que corresponde desestimar lo alegado por FERNÁNDEZ en este extremo.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

SE RESUELVE:

Artículo primero.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 2941-2011-PRODUCE/DIGSECOVI del 13 de diciembre de 2011, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo segundo.- DISPONER que el monto de la multa, ascendente a tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

Artículo tercero.- NOTIFICAR la presente Resolución a la empresa FERNÁNDEZ S.R.L. 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 MARTÍNEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental

