

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 021 -2014-OEFA/TFA

EXPEDIENTE N° : 218-2012-OEFA/DFSAI/PE
ADMINISTRADO : FONDO NACIONAL DE DESARROLLO PESQUERO
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 468-2013-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Para tener la condición de generador de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal debe haberse comprobado que el administrado realizó actividades de procesamiento o de producción".

Lima, 12 FEB. 2014

I. ANTECEDENTES

1. El Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero¹ (en adelante, FONDEPES) es titular de la licencia de operación de una planta de congelado para dedicarse a la actividad de procesamiento de recursos hidrobiológicos destinados al consumo humano directo, con una capacidad instalada de 8 t/día ubicado en la Av. Playa Hermosa N° 1501, distrito y provincia de Paíta, departamento de Piura.
2. El 28 de diciembre de 2011, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería (en adelante, DIGAAP) del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE) emitió el Informe N° 317-2011-PRODUCE/DIGAAP-Dsa² en el cual se detectó que FONDEPES no presentó la Declaración de Manejo de los Residuos

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20137921601.

² Fojas 27 y 28.

Sólidos del año 2010 y el Plan de Manejo de los Residuos Sólidos del año 2011 respecto a la planta de congelado antes citada.

3. El 1 de julio de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) notificó a FONDEPES la Resolución Subdirectoral N° 537-2013-OEFA/DFSAI/SDI³, comunicándole el inicio de un procedimiento administrativo sancionador por no haber cumplido con la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 respecto a su planta de congelado de productos hidrobiológicos destinados al consumo humano directo.
4. El 22 de julio de 2013, FONDEPES presentó a la DFSAI su escrito de descargos⁴ respecto a las imputaciones efectuadas mediante la Resolución Subdirectoral N° 537-2013-OEFA/DFSAI/SDI.
5. El 30 de setiembre de 2013, la DFSAI expidió la Resolución Directoral N° 468-2013-OEFA/DFSAI⁵ que dispuso sancionar a FONDEPES con una multa ascendente a una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Cuadro de Sanción

N°	Hecho Imputado	Norma Incumplida	Tipificación de la Sanción	Sanción
1	No cumplió con presentar ante la DIGAAP la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 dentro del plazo legal establecido, respecto a su	Artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁶ .	Numeral 74 del Artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE ⁷ . Código 74 del Cuadro Anexo del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE ⁸ .	1 UIT

³ Fojas 41 a 44.

⁴ Fojas 46 a 54.

⁵ Fojas 60 a 63.

⁶ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 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*.

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*.

	planta de congelado			
TOTAL				1 UIT

6. La Resolución Directoral N° 468-2013-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos jurídicos:

Fundamentos jurídicos de la Resolución Directoral N° 468-2013-OEFA/DFSAI

- a) FONDEPES presentó la Declaración y el Plan de Manejo de los Residuos Sólidos el 7 de abril de 2011 con más de dos meses de atraso, es decir, extemporáneamente respecto del plazo establecido en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, Decreto Supremo N° 057-2004-PCM).
- b) Ha quedado acreditado que FONDEPES generó residuos sólidos en el año 2010, tal como se observa de su Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011, a pesar que su planta de procesamiento se encontraba sin operar, los cuales debieron ser reportados en su Declaración de Manejo de Residuos Sólidos de dicho año, que debió ser presentada dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2011; en consecuencia se ha configurado la infracción prevista en el numeral 74 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca (en adelante, Decreto Supremo N° 012-2001-PE).

7. El 19 de noviembre de 2013, FONDEPES interpuso recurso de apelación⁹ solicitando a este Tribunal revoque la Resolución Directoral N° 468-2013-OEFA/DFSAI.

Fundamentos jurídicos del recurso de apelación

- a) Del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, se observa que el generador de residuos es el sujeto que materialmente desarrolla la acción no intencional

⁸ Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC), 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.

⁹ Fojas 66 a 71.

de emitir los mismos, bien sea como resultado del ejercicio de una actividad industrial, de procesamiento u otra de alcance transformativo.

- b) Desde el 27 de agosto de 2007 FONDEPES no se encuentra realizando actividad de procesamiento alguno, tal como se observa de los documentos que adjuntó a su escrito de descargos, al estar pendiente la instalación de un emisor submarino, por lo cual no tiene la condición de generador de residuos sólidos lo cual hace inexigible la presentación de los documentos requeridos, en consecuencia se ha vulnerado el principio de legalidad al aplicársele de manera forzosa la obligación contenida en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

II. COMPETENCIA

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, Decreto Legislativo N° 1013)¹⁰, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹¹ (en adelante, Ley N° 29325), 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 en materia ambiental.

¹⁰ 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*.

¹¹ 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

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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*.

10. 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 en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹².
11. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹³ 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 (en adelante, PRODUCE) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD¹⁴ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde 16 de marzo de 2012.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁵, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA¹⁶, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

¹² Ley N° 29325.
"Disposiciones Complementarias Finales
Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades".

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, publicado 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".

¹⁵ Ley N° 29325.
"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".

¹⁶ 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:

encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes 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 vivientes (plantas, animales y microorganismos)¹⁷.
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, Ley N° 28611)¹⁸, 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.
15. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
16. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente¹⁹.

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*.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

¹⁸ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 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".

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

17. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²⁰ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²¹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²².
18. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, 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. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
19. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²³.
20. Bajo dicho marco constitucional, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas, así como las obligaciones de los particulares en el marco de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS A RESOLVER

21. La resolución de las controversias planteadas en el presente caso se puede realizar a partir del análisis de los aspectos relevantes de las cuestiones


²⁰ 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".


²¹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

"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".

²² Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

controvertidas en el expediente. De acuerdo con esta metodología, las respuestas a las controversias jurídicas, formuladas a modo de preguntas principales que a su vez se pueden sustentar en preguntas y respuestas secundarias, resuelven la controversia planteada²⁴.

22. A juicio del Tribunal, las cuestiones controvertidas principal y secundaria en el presente caso, son las siguientes:

Primera cuestión controvertida: Si es necesario tener la condición de generador para encontrarse dentro de la obligación contenida en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

- Si FONDEPES tenía la condición de generador de residuos sólidos.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

V.1. Primera cuestión controvertida: Si es necesario tener la condición de generador para encontrarse dentro de la obligación contenida en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

23. En los literales a) y b) del considerando 7 de la presente resolución, FONDEPES señaló que desde el 27 de agosto de 2007 no se encuentra realizando actividad de procesamiento alguno, por lo que no tiene la condición de generador de residuos sólidos, lo cual hace inexigible la presentación de los documentos requeridos; en consecuencia se habría vulnerado el principio de legalidad al aplicársele de manera forzosa la obligación contenida en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
24. Al respecto, este Tribunal considera necesario analizar si se debe tener la condición de generador para encontrarse dentro de la obligación contenida en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
25. En tal sentido, debe mencionarse que de acuerdo al Numeral 119.2 del Artículo 119° de la Ley N° 28611²⁵ la gestión de residuos sólidos es responsabilidad del

²⁴ Una metodología para el trabajo jurídico similar a la adoptada por el Tribunal es propuesta por Marcial Rubio Correa que señala lo siguiente:
"Del cotejo de los hechos de la realidad y los elementos aportados al caso por el sistema jurídico, aparecen los problemas que deben ser solucionados desde el Derecho.
Los problemas son de dos tipos: principales (o centrales) y accesorios (o secundarios), ambos importantes. El problema principal es aquel cuya respuesta resuelve el caso planteado (...).
Los problemas accesorios son los que contribuyen a resolver el problema principal (...).
Los problemas deben ser formulados clara y distintamente (primera regla de Descartes) y analizados hasta en sus unidades de problema más elementales (segunda regla)".

Ver: RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Sexta Edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1993. pp. 360 - 361.

²⁵ Ley N° 28611.
"Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos
(...)"

generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

26. Igualmente, de acuerdo al artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, el generador o cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la citada Ley, sus Reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes²⁶.
27. En esa línea, el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con los artículos 6° y 37° de la Ley N° 27314, señala que 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 primeros quince (15) días hábiles de cada año, los siguientes instrumentos²⁷:

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".

- ²⁶ Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.
"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:
1. Manejar los residuos generados de acuerdo a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos, de los no peligrosos.
 2. Contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.
 3. El reaprovechamiento de los residuos cuando sea factible o necesario de acuerdo a la legislación vigente.
 4. El tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que genere.
 5. Conducir un registro sobre la generación y manejo de los residuos sólidos en las instalaciones bajo su responsabilidad.
 6. El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias de la presente Ley.

La contratación de terceros para el manejo de los residuos sólidos, no exime a su generador de la responsabilidad de verificar la vigencia y alcance de la autorización otorgada a la empresa contratada y de contar con documentación que acredite que las instalaciones de tratamiento o disposición final de los mismos, cuentan con las autorizaciones legales correspondientes".

- ²⁷ Ley N° 27314.
"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

- a) Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido. (Subrayado agregado)
 - b) Plan de Manejo de Residuos Sólidos, que se ejecutará en el siguiente periodo. (Subrayado agregado)
28. Por su parte, el numeral 5 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27314, establece que se considera generador a toda persona natural o jurídica que en razón de sus actividades genera residuos sólidos, sea como productor, importador, distribuidor, comerciante o usuario²⁸. (Subrayado agregado)

En consecuencia, este Tribunal considera que la obligación ambiental fiscalizable derivada del artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se encuentra dirigida al generador de residuos sólidos en razón a la actividad que efectúa.

Si FONDEPES tenía la condición de generador de residuos sólidos.

- 29. Ahora bien en el presente caso, FONDEPES señaló en el literal b) del considerando 7 de la presente resolución que no ha efectuado actividades de procesamiento desde el año 2007.
- 30. Sobre el particular, mediante la Resolución Directoral N° 524-2010-PRODUCE/DGEPP, de fecha 5 de agosto de 2010, se aprobó el cambio de titular de la licencia de operación²⁹ a favor del FONDEPES para que se dedique al consumo humano directo a través de su planta de congelado con una capacidad instalada de 8 t/día, ubicado en la Av. Playa Hermosa N° 1501, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura.

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 (...)."

²⁸ Ley N° 27314.

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

Décima.- Definición de términos

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".

²⁹ Otorgada mediante la Resolución Directoral N° 165-2003-PRODUCE/DNEPP al Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita la cual fue absorbida por FONDEPES en razón del Decreto Supremo N° 009-2007-PRODUCE.

31. Es preciso agregar que, en virtud de lo establecido en los numerales 1.1 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal³⁰, que contempla los principios de legalidad y verdad material, la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero (en adelante, DGP) de PRODUCE, mediante el Oficio N° 044-2014-PRODUCE/DGP-DEDEPA³¹ informó a este Órgano Colegiado que FONDEPES con su licencia de operación otorgada mediante Resolución Directoral N° 524-2010-PRODUCE/DGEPP no registra movimiento productivo durante los años 2010 y 2011 de acuerdo a la información recogida a través de la Estadística Pesquera Mensual. (Subrayado agregado)
32. Por lo expuesto, queda demostrado que FONDEPES no realizó actividad de procesamiento de recursos hidrobiológicos **durante el año 2010**.

En consecuencia, la obligación derivada del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se encuentra dirigida al generador de residuos sólidos, por lo cual FONDEPES al no haber efectuado actividades de procesamiento respecto del año 2010, no habría generado residuos sólidos no municipales, por tanto no se configuró el incumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable derivada del artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por esta razón corresponde estimar lo alegado por la administrada en este extremo.

Estando a los considerandos expuestos, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, la Ley N° 29325, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

³⁰ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

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

(...)

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas".

"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".

³¹ Foja 75.

SE RESUELVE:

Artículo primero.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 468-2013-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2013, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo segundo.- NOTIFICAR la presente resolución al Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero y REMITIR el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

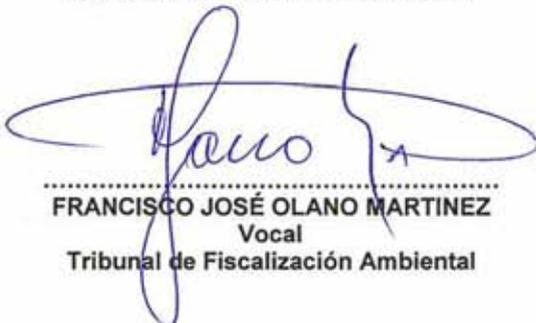
Regístrese y comuníquese.



.....
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



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