

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 023 -2014-OEFA/TFA

EXPEDIENTE N° : 659-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs
ADMINISTRADO : RECURSOS DEL MAR S.A.C.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 492-2013-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. Asimismo, no se vulnera el principio de razonabilidad cuando la administración aplica la sanción prevista en la normatividad vigente".

Lima, 28 FEB. 2014

I. ANTECEDENTES

1. Recursos del Mar S.A.C.¹ (en adelante, Recursos del Mar) es titular de la licencia de operación de una planta con una capacidad instalada de 30 t/h de procesamiento de recursos hidrobiológicos para la producción de harina y aceite de pescado², en el establecimiento industrial pesquero ubicado en Huamanchacate s/n, Pampas de Huamanchacate, distrito y provincia de Santa, departamento Ancash.
2. El 13 de mayo de 2011, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería (en adelante, DIGAAP) del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE)

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20445060926.

² Según la Resolución Directoral N° 124-2000-PE/DNPP, de fecha 4 de diciembre de 2000.

mediante el Oficio N° 368-2011-PRODUCE/DIGAAP³ notificó a Recursos del Mar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador por no haber cumplido con la presentación de la Declaración de Manejo de los Residuos Sólidos del año 2007 y el Plan de Manejo de los Residuos Sólidos del año 2008, así como la Declaración de Manejo de los Residuos Sólidos del año 2008 y el Plan de Manejo de los Residuos Sólidos del año 2009 respecto a la planta de harina y aceite de pescado antes citada.

3. El 30 de mayo de 2011, Recursos del Mar presentó a la DIGAAP su escrito de descargos⁴ respecto a las imputaciones efectuadas mediante el Oficio N° 368-2011-PRODUCE/DIGAAP.
4. El 6 de junio de 2011, la DIGAAP emitió el Informe N° 134-2011-PRODUCE/DIGAAP-Dsa⁵ en el cual se señaló que Recursos del Mar no presentó la Declaración de Manejo de los Residuos Sólidos del año 2007 y el Plan de Manejo de los Residuos Sólidos del año 2008, así como la Declaración de Manejo de los Residuos Sólidos del año 2008 y el Plan de Manejo de los Residuos Sólidos del año 2009 respecto a la planta de harina y aceite de pescado de la referida empresa.
5. El 26 de febrero de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) expidió la Resolución Directoral N° 091-2013-OEFA/DFSAI/PAS⁶ que dispuso sancionar a Recursos del Mar con una multa ascendente a seis con treinta y un centésimas (6,31) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: cuadro de sanción

N°	Hecho Imputado	Norma Incumplida	Tipificación de la Infracción y de la Sanción	Sanción
1	No cumplió con presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2007 y	Artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁷ .	Numeral 74 del Artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE ⁸ .	3,06 UIT

 3 Foja 1.

4 Foja 9.

5 Fojas 3 a 5.

6 Fojas 32 a 37.

7 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*.

8 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

	el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008 dentro de los quince primeros días de cada año.		Código 74 del Cuadro Anexo del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE ⁹ .	
2	No cumplió con presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 dentro de los quince primeros días de cada año.	Artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 74 del Artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE. Código 74 del Cuadro Anexo del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.	3,25 UIT
TOTAL				6,31 UIT

6. El 27 de marzo de 2013, Recursos del Mar interpuso recurso de reconsideración¹⁰ contra la Resolución Directoral N° 091-2013-OEFA/DFSAI/PAS.
7. El 23 de octubre de 2013, la DFSAI expidió la Resolución Directoral N° 492-2013-OEFA/DFSAI¹¹ mediante la cual se declaró fundado el recurso de reconsideración interpuesto por Recursos del Mar y modificó la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 091-2013-OEFA/DFSAI/PAS a cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias tal como se detalla a continuación:

Cuadro N° 2: cuadro de modificación de sanción

N°	Hecho Imputado	Norma Incumplida	Tipificación de la Infracción y de la Sanción	Sanción
1	No cumplió con presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2007 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008 dentro de los quince primeros días de cada año.	Artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 74 del Artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE. Código 74 del Cuadro Anexo del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.	2 UIT

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 año⁹.

⁹ 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.

¹⁰ Fojas 39 a 83.

¹¹ Fojas 194 a 197.

2	No cumplió con presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 dentro de los quince primeros días de cada año.	Artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 74 del Artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE. Código 74 del Cuadro Anexo del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.	2 UIT
TOTAL				4 UIT

8. La Resolución Directoral N° 492-2013-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos jurídicos:

Fundamentos jurídicos de la Resolución Directoral N° 492-2013-OEFA/DFSAI

- i. El Código 74 del Cuadro de Sanciones anexo al Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE (en adelante, Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE) establece una multa entre dos (2) y cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias y dispone que la gradualidad de la multa dependerá de la capacidad instalada, sin embargo la Resolución Directoral N° 091-2013-OEFA/DFSAI/PAS no consideró dicho aspecto por lo cual debía reformularse la sanción impuesta.
 - ii. De las estadísticas presentadas por Recursos del Mar se evidencia que la planta de harina de pescado convencional registró producción en los meses de diciembre 2007, abril a junio y noviembre de 2008, sin embargo dichos documentos no debían ser tomados en cuenta para efectos del cálculo de la multa, puesto que el Código 74 del Cuadro de Sanciones anexo al Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE establece que la gradualidad depende de la capacidad instalada.
9. El 15 de noviembre de 2013, Recursos del Mar interpuso recurso de apelación¹² solicitando a este Tribunal revoque la Resolución Directoral N° 492-2013-OEFA/DFSAI.

Fundamentos jurídicos del recurso de apelación

- a) La presunta infracción se dio en el contexto en que registraron una baja actividad en los años 2007 y 2008. Además, no registró actividad en el año 2009, por lo que no tendría que haber presentado el plan de manejo de residuos sólidos dicho año, en razón de ello, no han causado perjuicio al medio ambiente ni al estado, resultando irrazonable la aplicación de una sanción.
- b) La resolución materia de impugnación no observa el principio de razonabilidad, tal como dispone el artículo 149° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE¹³ (en adelante, Decreto Supremo

¹² Fojas 202 a 206.

¹³ Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
"Artículo 149°.- Criterios para la imposición de sanciones

N° 012-2001-PE) y el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁴ (en adelante, Ley N° 27444), puesto que la sanción impuesta resulta desproporcionada al no respetarse los criterios para la graduación de la sanción, tales como la existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado y las circunstancias de la comisión de la infracción.

II. COMPETENCIA

10. 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)¹⁵, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁶ (en adelante, Ley N° 29325), el

149.1 Las sanciones a que se refiere el Artículo 83 de la Ley serán impuestas por las instancias sancionadoras señaladas en los artículos precedentes, únicamente en el caso de que se ponga en peligro la sostenibilidad de los recursos y sobre la base de evaluar las consideraciones siguientes:

- a) Naturaleza de la infracción;
- b) Intencionalidad o culpa del infractor;
- c) Daños y perjuicios causados principalmente a los recursos hidrobiológicos, al ambiente y el beneficio ilegalmente obtenido; y,
- d) Reiterancia o reincidencia en la comisión de infracciones.

149.2 En forma excepcional, las instancias sancionadoras podrán utilizar como criterio atenuante para la imposición de una determinada sanción, el hecho de que el agente infractor haya acreditado en el proceso sancionador la imposibilidad de cumplimiento de la normatividad cuya contravención originaría la sanción correspondiente".

- ¹⁴ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor".

- ¹⁵ 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".

- ¹⁶ 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)

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.

12. 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 OEFA¹⁷.
13. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁸ 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/CD¹⁹ 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.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁰, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones

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".


17 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".


18 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".


19 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".


20 Ley N° 29325.

"Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

del OEFA²¹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. 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 vivos (plantas, animales y microorganismos)²².
16. 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)²³, 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 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

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”.

²¹ 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”.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

²³ 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”.

naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

18. 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 ambiente²⁴.
19. 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 fundamental²⁵ 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 preserve²⁶; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁷.
20. 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.
21. 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 inciertos²⁸.

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁵ 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".

²⁶ 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".

²⁷ 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.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

22. 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

23. La resolución de las controversias planteadas en el presente caso se puede realizar a partir del análisis de los aspectos relevantes de las cuestiones 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 planteada²⁹.
24. A juicio del Tribunal, las cuestiones controvertidas principales y secundarias en el presente caso, son las siguientes:
- (i) 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 al tener una baja producción Recursos del Mar tendría la condición de generador.
- (ii) Segunda cuestión controvertida: Si se vulneró el principio de razonabilidad contemplado en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

25. En el literal a) del considerando 9 de la presente resolución, Recursos del Mar indicó que la presunta infracción se dio en el contexto en que registraron una baja actividad e inclusive no registrando actividad en el año 2009, por lo que no ha

²⁹ 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.

causado perjuicio al medio ambiente ni al Estado, resultando irrazonable la aplicación de una sanción.

26. 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.
27. Debe indicarse 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 vigente³⁰.
28. 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 correspondientes³¹.
29. En esa línea, de acuerdo con el artículo 115° del 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:

³⁰ Ley N° 28611.
"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".

³¹ 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".

- 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.
30. 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 usuario³².

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 al tener una baja producción Recursos del Mar tendría la condición de generador.

31. Ahora bien, en el presente caso, Recursos del Mar señaló que ha tenido una baja producción durante los años 2007, 2008 y 2009, por lo cual no se encontraba en la obligación de presentar la Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos.
32. Sobre el particular, tal como se indicó precedentemente, mediante la Resolución Directoral N° 124-2000-PE/DNPP, de fecha 4 de diciembre de 2000, se aprobó el cambio de titular de operación otorgada por Resolución Directoral N° 053-2000-PE/DNPP a favor de Recursos del Mar para que se dedique al procesamiento de recursos hidrobiológicos para la producción de harina y aceite de pescado con una capacidad instalada de 30 t/h de procesamiento, en su establecimiento industrial pesquero ubicado en Huamanchacate, distrito y provincia de Santa, departamento de Ancash.
33. 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, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal³³, que contempla los principios de

³² 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".

³³ Ley N° 27444.

"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

legalidad y verdad material, la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero (en adelante, DGP) del PRODUCE, mediante Oficio N° 052-2013-PRODUCE/DGP-DEDEPA, de fecha 25 de febrero de 2013³⁴, informó a la DFSAI que de acuerdo a la base de datos del listado de establecimientos industriales pesqueros la empresa Recursos del Mar sí ha registrado movimiento productivo (descargas) en los años 2007 y 2008.

34. Debe precisarse que conforme con lo establecido en el artículo 78° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE³⁵, los 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.
35. En tal sentido, Recursos del Mar no puede pretender eximirse de responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones ambientales fiscalizables sobre la base de haber tenido "una baja producción", puesto que como titular de una autorización para efectuar actividades de procesamiento de recursos hidrobiológicos tenía la obligación de presentar la Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos de los periodos 2007-2008 y 2008-2009 ante la DIGAAP del PRODUCE.
36. Igualmente, se debe indicar que la apelante, en su calidad de persona jurídica dedicada a actividades acuícolas debe tener conocimiento de las normas que regulan dicha actividad, de las obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo que se le imponen como titular para operar una concesión acuícola, 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 a la comisión de infracciones administrativas, en la medida en que tal como lo establece el artículo 79° de la Ley General de Pesca³⁶, toda infracción será sancionada administrativamente.

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".

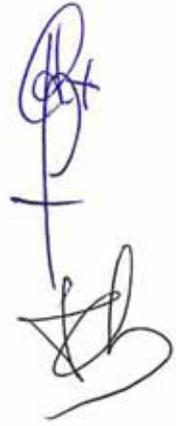

34 Foja 15.

35 Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

"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".

36 Ley N° 25977, Ley General de Pesca, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de diciembre de 1992.



De lo expuesto, se concluye que Recursos del Mar efectuó labores de procesamiento los años 2007 y 2008, por lo cual era generador de residuos sólidos, encontrándose de esa manera bajo la obligación contemplada en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con los artículos 6° y 37° de la Ley N° 27314, en consecuencia, debe desestimarse lo señalado por la citada empresa en este extremo.

V.2. Segunda cuestión controvertida: Si se vulneró el principio de razonabilidad contemplado en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

37. Recursos del Mar en el Literal b) del considerando 9 de la presente resolución, sostuvo que la sanción impuesta resulta desproporcionada al no respetarse los criterios para la graduación de la sanción, tales como la existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado y las circunstancias de la comisión de la infracción.
38. Sobre este particular 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 conferidas³⁷.
39. Al respecto debe indicarse que Morón ha señalado lo siguiente³⁸:

“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.”

“Artículo 79°.- Toda infracción será sancionada administrativamente, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar”.

³⁷ Ley N° 27444.
“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.
(...)”.

³⁸ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 2011. p. 60.

40. 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.
41. En el presente caso, ha quedado acreditado que la apelante incumplió con la presentación de la Declaración y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos de los periodos 2007 – 2008 y 2008 – 2009, por lo cual se configuró dos (2) infracciones al numeral 74 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
42. Al respecto, debe señalarse que el Código 74 del Cuadro Anexo al 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 correspondía la imposición de una multa que para el caso de los establecimientos industriales pesqueros dedicados al consumo humano indirecto, está dentro del rango de dos (2) a cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), y precisa que la gradualidad dependerá de la capacidad instalada. (Subrayado agregado)
43. Asimismo, cabe señalar que mediante el Informe DIF N° 00099-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JGALLEGOS de fecha 7 de abril de 2011, la Dirección de Inspección y Fiscalización de la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia del PRODUCE, considerando el factor de capacidad instalada, establecido normativamente, determinó que, tratándose de plantas de harina y aceite de pescado comprendidas de 4 hasta 60 t/hora, como la planta materia del presente procedimiento³⁹, la multa aplicable por la comisión de la infracción materia de análisis es de dos (02) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), esto es, el mínimo imponible.
44. Por lo tanto, considerando el factor de gradualidad establecido en el Código 74 del Cuadro Anexo al Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, así como el Informe DIF N° 00099-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JGALLEGOS, la DFSAI impuso una multa cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias, por el incumplimiento en la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del 2007 conjuntamente con el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2008 y la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del 2008 conjuntamente con el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2009, por parte de Recursos del Mar.

En tal sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador no se ha vulnerado el principio de razonabilidad establecido en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, toda vez que se ha impuesto la sanción establecida en la normatividad pesquera, en aplicación del principio de legalidad previsto en el mismo cuerpo legal. Por tanto, lo señalado por la apelante en este extremo carece de sustento.

³⁹ Cabe señalar que Recursos del Mar es titular de la licencia de operación de una planta de harina de pescado con una capacidad instalada de 30 t/h.

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;

SE RESUELVE:

Artículo primero.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 492-2013-OEFA/DFSAI del 23 de octubre de 2013, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo segundo.- DISPONER que el monto de la multa, ascendente a cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicarse 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 Recursos del Mar S.A.C. 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 CUEBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental


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


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

