

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 233-2012-OEFA /TFA

Lima, 06 NOV. 2012

VISTO:

El Expediente N° 1832-2010-PRODUCE/DIGSECOVI que contiene el recurso de apelación interpuesto por PESQUERA FLORES S.A.C.¹ (en adelante, PESQUERA FLORES) contra la Resolución Directoral N° 3003-2011-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 15 de diciembre de 2011 y el Informe N° 244-2012-OEFA/TFA/ST de fecha 24 de octubre de 2012;

CONSIDERANDO:

1. Mediante Resolución Directoral N° 3003-2011-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 15 de diciembre de 2011 (Fojas 34 al 36), notificada con fecha 28 de diciembre de 2011, la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción impuso a PESQUERA FLORES una multa de tres (03) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión de tres (03) infracciones; conforme se detalla a continuación:

HECHOS IMPUTADOS	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
No presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los años 2007 y 2008, respectivamente	Artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ²	Numeral 74 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y	1 UIT

¹ PESQUERA FLORES S.A.C. identificada con Registro Único de Contribuyente (R.U.C.) N° 20386030198.

² DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE RESIDUOS SÓLIDOS.

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.

No presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los años 2008 y 2009, respectivamente		Código 74° del Cuadro de Sanciones Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE ³	1 UIT
No presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los años 2009 y 2010, respectivamente			1 UIT
MULTA TOTAL			3 UIT⁴

2. Con escrito de registro N° 00005009-2012 presentado con fecha 16 de enero de 2012, PESQUERA FLORES interpuso medio impugnatorio contra la Resolución Directoral N° 3003-2011-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 15 de diciembre de 2011, señalando que no corresponde exigirle la presentación de la Declaración y Plan de Manejo de Residuos Sólidos por el periodo 2007 – 2008, toda vez que en el mes de julio de 2008 la totalidad de las acciones y derechos de la empresa fueron adquiridas por nuevos titulares.

En tal sentido, solicita que se verifique la presentación de la Declaración y Plan de Manejo de Residuos Sólidos para dicho periodo, por los titulares anteriores.

³ **DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA.**

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.

DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y SANCIONES PESQUERAS Y ACUICOLAS.

ANEXO CUADRO DE SANCIONES					
CÓDIGO	INFRACCIÓN	TIPO DE 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 dedicado al CHD: de 1 a 2 UIT. -EIP dedicado 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.

⁴ Corresponde precisar que para la determinación y graduación de la sanción se observó lo señalado en el Informe DIF N° 00099-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JGALLEGOS de fecha 07 de abril de 2011 (Foja 29), elaborado por la Dirección de Inspección y Fiscalización de la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia, que propone la cuantía de las multas a imponer dentro de los rangos previstos en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, según la capacidad instalada y/o los niveles de producción de los establecimientos industriales pesqueros.

Competencia

3. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013⁵, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA).
4. En virtud de lo dispuesto por los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁶, 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.
5. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la citada 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 OEFA⁷.
6. Con Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM⁸, publicado el 3 de junio de 2011, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento,

⁵ DECRETO LEGISLATIVO N° 1013. DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL 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.

⁶ LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

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: (...)

d) **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 derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

⁷ LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.

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

⁸ DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM. APRUEBAN INICIO DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE FUNCIONES EN MATERIA AMBIENTAL DE LOS SECTORES INDUSTRIA Y PESQUERIA, DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCION AL OEFA.

Artículo 1°.- 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.

vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industrial y pesquería del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE) al OEFA; y mediante Resolución del Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD⁹, publicada el 17 de marzo de 2012, se estableció como fecha efectiva de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del sector pesquería el 16 de marzo de 2012.

7. En adición, el artículo 10° de la citada Ley N° 29325¹⁰, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹¹, y el artículo 4° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA¹².

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.

9 RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2012-OEFA/CD. RESOLUCION QUE APRUEBA LOS ASPECTOS QUE SON OBJETO DE TRANSFERENCIA DEL MINISTERIO DE PRODUCCION AL OEFA EN MATERIA AMBIENTAL DEL SECTOR PESQUERIA Y DETERMINA LA FECHA EN QUE EL OEFA ASUMIRA LAS FUNCIONES DE SEGUIMIENTO, VIGILANCIA, SUPERVISION, FISCALIZACION, CONTROL Y SANCION EN ESTA MATERIA.

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.

10 LEY N° 29325.LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El OEFA contará con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esto se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley. El TFA estará conformado por cinco (5) vocales designados mediante Resolución Suprema, por un período de cuatro años; el Presidente será designado a propuesta del MINAM y tendrá voto dirimente, los cuatro (4) restantes serán designados previo concurso público efectuado conforme a lo que establezca el Reglamento de Organización y Funciones de la entidad.

11 DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL OEFA.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como últimas instancias administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituye 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 interpuesto contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.

12 RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005 -2011-OEFA/CD. REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

Artículo 4°.- Competencia del Tribunal

El Tribunal es competente para conocer y resolver en última instancia administrativa, los recursos de apelación contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por órganos del OEFA en materia de supervisión y fiscalización ambiental; así como resolver los recursos impugnativos interpuestos ante aquellas entidades cuyas funciones en materia ambiental hayan sido transferidas al OEFA. Asimismo, es competente para resolver las quejas administrativas de conformidad con lo establecido en el artículo 158° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

Norma Procedimental Aplicable

8. Antes de realizar el análisis de los argumentos formulados por PESQUERA FLORES, este Órgano Colegiado considera pertinente, en aplicación del Principio del Debido Procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establecer la norma procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes¹³.
9. En tal sentido, siendo que a la fecha de inicio del presente procedimiento¹⁴ se encontraba vigente el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE¹⁵ y el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, corresponderá observar el contenido normativo de dichos cuerpos legales.

Sobre la calificación del recurso administrativo

10. Al respecto, cabe indicar que de acuerdo al artículo 45° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, las resoluciones emitidas por la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción en el marco de los procedimientos sancionadores son recurribles únicamente vía recurso de apelación.
11. Por su parte, el artículo 213° de la Ley N° 27444, prevé que el error en la calificación del recurso por parte del administrado no debe constituir obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter¹⁶.
12. A su vez, el Principio de Informalismo previsto en el numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, prescribe que las normas procedimentales se interpretan de modo favorable a la admisión y decisión final de la pretensiones de los administrados siempre que no se afecten derechos de terceros o el interés público¹⁷.

¹³ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1.2. Principio del debido procedimiento

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

¹⁴ En el presente caso, el Procedimiento Administrativo Sancionador se inició mediante Oficio N° 768-2010-PRODUCE/DIGAAP, de fecha 15 de junio de 2010.

¹⁵ Modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 04 de agosto de 2007.

¹⁶ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 213°.- Error en la calificación

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

¹⁷ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

13. Sobre el ámbito de aplicación del referido principio, MORÓN URBINA ha señalado que uno de éstos lo constituye la calificación de los recursos administrativos, especificando que el ordenamiento exige que los recursos sean tramitados aun cuando el administrado haya incurrido en error en su denominación, en su interposición o cualquiera otra circunstancia anómala, siempre que de su contenido se pueda desprender su carácter impugnativo¹⁸.
14. En este contexto, si bien PESQUERA FLORES interpuso medio impugnatorio contra la Resolución Directoral N° 3003-2011-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 15 de diciembre de 2011, mediante el escrito de registro N° 00005009-2012 presentado con fecha 16 de enero de 2012, empleando la denominación de Recurso de Reconsideración, a la luz del marco normativo expuesto en los numerales precedentes corresponde calificar el mismo como uno de apelación.

Análisis

Protección constitucional al ambiente

15. Al respecto, este Cuerpo Colegiado considera necesario establecer el marco constitucional en el cual se desarrolla el bien jurídico protegido al interior de los procedimientos administrativos sancionadores por incumplimiento de las normas de protección y conservación del ambiente, toda vez que éste debe informar y ordenar los alcances de las obligaciones exigibles a los titulares de la actividad pesquera y acuícola.

Sobre el particular, cabe indicar que, de acuerdo al numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, constituye derecho fundamental de la persona “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”¹⁹.

Ahora bien, a efectos de establecer el contenido del indicado derecho constitucional, conviene explicar aquello que se entiende por “ambiente”, por tratarse de un concepto consustancial al mismo. Al respecto, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional dictada en el Expediente N° 0048-2004-AI, en su Fundamento N° 27, señaló lo siguiente²⁰:

TÍTULO PRELIMINAR

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:

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

¹⁸ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 9° edición, 2011.

¹⁹ 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.

²⁰ La sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-AI, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.html>.

“(...) La parte de la naturaleza que rodea o circunda los hábitat de la pluralidad de especies vivas se denomina ambiente o medio ambiente.

El medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivientes 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 — 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).

El medio ambiente se define como “(...) el conjunto de elementos sociales, culturales, bióticos y abióticos que interactúa en un espacio y tiempo determinado; lo cual podría graficarse como la sumatoria de la naturaleza y las manifestaciones humanas en un lugar y tiempo concretos”.

El término biótico se refiere a todos los seres vivos de una misma región, que coexisten y se influyen entre sí; en cambio lo abiótico alude a lo no viviente, como el agua, el aire, el subsuelo, etc.

El medio ambiente se compone de los denominados elementos naturales, los cuales pueden generar, según sea el caso, algún tipo de utilidad, beneficio o aprovechamiento para la existencia o coexistencia humana (...).” (El resaltado en negrita es nuestro).

En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, 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 otros²¹.

Ahora bien, habiéndose precisado el concepto de ambiente, cabe señalar que de acuerdo a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, el derecho fundamental previsto en el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política se encuentra integrado por²²:

²¹ LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

Artículo 2°.- Del ámbito

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

A mayor abundamiento, resulta oportuno citar la siguiente definición de FRAUME RESTREPO:

“Ambiente.- Conjunto de elementos abióticos (energía solar, suelo, agua y aire) y bióticos (organismo vivos) que integran la delgada capa de la tierra llamada biósfera, sustento y hogar de los seres vivos. (...)”

FRAUME RESTREPO, Néstor Julio. Diccionario Ambiental. ECOE ediciones, 2° edición. Bogotá, 2007.

²² La sentencia recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.html>

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

En este 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. A su vez, dichas medidas provendrán, entre otros, del marco jurídico aplicable al medio ambiente y aquellas asumidas por dichos particulares en sus instrumentos de gestión ambiental.

Lo expuesto se condice además con el concepto de Responsabilidad Social de las empresas, que ha sido desarrollado por el propio Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia, respecto del cual cabe citar lo siguiente:

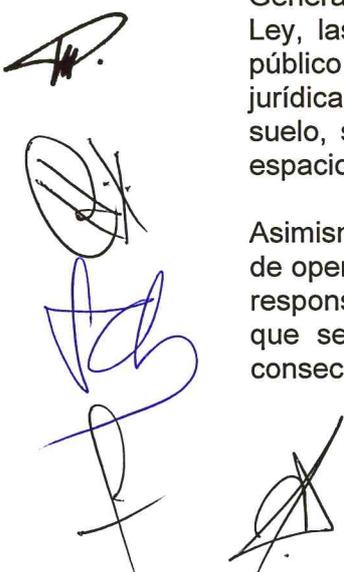
*“Para el presente caso, **interesa resaltar que la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsor del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar.** La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución 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.”* (El resaltado en negrita es nuestro).

Habiéndose delimitado el marco constitucional en el que debe entenderse la protección al bien jurídico medio ambiente respecto de las actividades productivas, comprendida en ellas la pesquera, corresponde establecer que las normas sectoriales de protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del citado contexto constitucional.

Sobre la titularidad de las obligaciones ambientales fiscalizables y la responsabilidad por su ejecución

- 16. Respecto a lo argumentado en el numeral 2 de la presente resolución, cabe señalar que de acuerdo al numeral 2.1 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en concordancia con el numeral 7.1 del artículo 7° de dicha Ley, las normas que integran el ordenamiento jurídico ambiental son de orden público y, por tanto, de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional, el cual comprende el suelo, subsuelo, el dominio marítimo, lacustre, hidrológico e hidrogeológico y el espacio aéreo.

Asimismo, los artículos 73°, 74° y 75° de la Ley N° 28611, prescriben que el titular de operaciones (término que incluye a todas las personas naturales y jurídicas) es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades; por lo que debe adoptar las medidas de



previsión y control aplicables a cada una de las etapas de sus operaciones siguiendo el contenido de la normatividad aplicable²³.

De otro lado, cabe indicar que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 55° y 130° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-94-PE, aplicable al presente caso, la condición de titular de la actividad pesquera de procesamiento se adquiere en forma definitiva con la obtención de la licencia de operación otorgada por el Ministerio de la Pesquería²⁴ (ahora Ministerio de la Producción).

Por su parte, el artículo 78° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, establece que el titular de la actividad pesquera es responsable de adoptar las medidas ambientales relativas a la disposición de desechos que se generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones²⁵.

²³ LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

Artículo 73°.- Del ámbito

73.1 Las disposiciones del presente capítulo son exigibles a los proyectos de inversión, de investigación y a toda actividad susceptible de generar impactos negativos en el ambiente, en tanto sean aplicables, de acuerdo a las disposiciones que determine la respectiva autoridad competente.

73.2 El término "titular de operaciones" empleado en los artículos siguientes de este capítulo incluye a todas las personas naturales y jurídicas.

Artículo 74°.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

75.2 Los estudios para proyectos de inversión a nivel de pre – factibilidad, factibilidad y definitivo, a cargo de entidades públicas o privadas, cuya ejecución pueda tener impacto en el ambiente deben considerar los costos necesarios para preservar el ambiente de la localidad en donde se ejecutará el proyecto y de aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

²⁴ DECRETO SUPREMO N° 001-94-PE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA.

Artículo 55°.-Las personas naturales o jurídicas que se dediquen al procesamiento o transformación de recursos hidrobiológicos para consumo humano directo, indirecto o al uso industrial no alimenticio, requerirán de autorización para la instalación o aumento de la capacidad de operación, del establecimiento industrial; y, de licencia para la operación de cada planta de procesamiento. El monto de los correspondientes derechos se establece en función a la capacidad instalada y al tipo de producto.

Artículo 130°.- Las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades pesqueras, son responsables por las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al medio ambiente marino y continental. Dichas personas están obligadas a evitar y controlar los efectos negativos de tales sustancias en el ambiente.

Con dicha finalidad y mediante Resolución Ministerial del Ramo de Pesquería, se definirá los límites permisibles de emisión para cada actividad pesquera y por áreas geográficas.

²⁵ 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 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,

En este contexto, se concluye que la titularidad de las obligaciones ambientales fiscalizables derivadas de la normatividad ambiental aplicable al sector que es objeto de análisis y, por tanto, su ejecución, corresponde a quien ostenta la calidad de titular de la actividad pesquera, esto es, a la persona natural o jurídica que obtuvo los títulos habilitantes para su desarrollo²⁶.

Lo señalado en el párrafo anterior se desprende a su vez del artículo 135° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, el cual establece que las infracciones derivadas del incumplimiento de normas ambientales recae sobre los titulares de los derechos administrativos y los responsables directos de las mismas²⁷.

Por tales motivos, carece de sustento lo alegado por PESQUERA FLORES en el sentido que no corresponde imputarle la infracción por no remitir la Declaración y Plan de Manejo de Residuos Sólidos por el periodo 2007 – 2008, al haber operado un cambio de titularidad del total de las acciones y derechos que constituyen su patrimonio en el mes de julio de 2008.

En efecto, a través de la Resolución Ministerial N° 679-97-PE de fecha 04 de noviembre de 1997, modificada por Resolución Directoral N° 058-99-PE/DNPP de fecha 14 de mayo de 1999 y Resolución Directoral N° 380-2010-PRODUCE/DGEEP de fecha 04 de junio de 2010, se otorgó a PESQUERA FLORES la titularidad de la licencia de operación para el desarrollo de la actividad de procesamiento de productos hidrobiológicos, con destino al consumo humano directo, a través de la planta de enlatado ubicada en la Av. Perú, Mz. N – Villa María, distrito de Nuevo Chimbote, provincia de Santa y departamento de Ancash.

En atención a ello, era de entera responsabilidad de la recurrente, indistintamente de la sucesión de personas naturales o jurídicas que ostentan la titularidad de sus acciones y derechos, garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental sin

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.

²⁶ Sobre las "obligaciones fiscalizables" corresponde precisar que éstas se constituyen por aquellas obligaciones exigibles a las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades bajo el ámbito de competencia de este Organismo Técnico Especializado, cuyo incumplimiento acarrea consecuencias jurídicas restrictivas de sus derechos.

A su vez, a efectos de identificar dichas obligaciones se debe recurrir a sus fuentes, las que de acuerdo al literal d) del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se encuentran conformadas por la legislación ambiental, los instrumentos de gestión ambiental y los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

Artículo 11.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

d) 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 derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

²⁷ **DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA.**

Artículo 135.- Infracciones por incumplimiento de normas de carácter ambiental.

Las infracciones derivadas del incumplimiento de normas ambientales, contempladas en el presente Reglamento, serán de responsabilidad solidaria entre los titulares de los respectivos derechos administrativos y los responsables directos de las mismas.

solución de continuidad y de manera integral, por lo que le correspondía haber adoptado las medidas necesarias para la consecución de dicho propósito.

Habiendo aclarado este punto, resulta oportuno señalar que de acuerdo al artículo 1° y al numeral 6 del artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, en concordancia con el artículo 3° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, las disposiciones contenidas en dichos dispositivos legales son de aplicación al conjunto de actividades relativas a la gestión y manejo de residuos sólidos; siendo de cumplimiento obligatorio para toda persona natural o jurídica, pública o privada dentro del territorio nacional, lo que incluye a los titulares de las actividades pesqueras²⁸.

Asimismo, en virtud del numeral 119.2 del artículo 119°²⁹ de la citada Ley, la gestión de residuos sólidos de origen industrial es de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

En ese sentido, de acuerdo al artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM³⁰, en concordancia con los artículos 6° y 37° de la Ley N° 27314³¹, recae sobre los generadores de residuos sólidos del ámbito de

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.

29 LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

Artículo 119°.- Del manejo de los residuos sólidos (...)

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

30 DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE RESIDUOS SÓLIDOS.

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.

31 LEY N° 27314. LEY GENERAL DE RESIDUOS SÓLIDOS.

Artículo 6°.- Competencia de las autoridades sectoriales

La gestión y el manejo de los residuos sólidos de origen industrial, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de servicios de saneamiento o de instalaciones especiales, son normados, evaluados, fiscalizados y sancionados por los ministerios u organismos reguladores o de fiscalización correspondientes, sin perjuicio de las funciones técnico normativas y de vigilancia que ejerce la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del

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 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.

Sobre el particular, corresponde señalar que mediante Oficio N° 1294-2010-PRODUCE/DIGAAP (Folio 05), de fecha 06 de setiembre de 2010, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería – DIGAAP³² del Ministerio de la Producción, comunicó al órgano sancionador que de la consolidación de la información relacionada a las Declaraciones y Plan de Manejo de Residuos Sólidos de los Establecimientos Industriales Pesqueros, se detectó que PESQUERA FLORES no cumplió con presentar ante dicha autoridad la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del período 2007, 2008 y 2009 y Plan de Manejo de Residuos Sólidos del período 2008, 2009 y 2010.

Por lo tanto, habiéndose acreditado la comisión por parte de PESQUERA FLORES, de los hechos imputados a título de infracción, correspondía imponer la consecuencia jurídica prevista en el numeral 74 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y el Código 74 del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, a título de sanción.

Ministerio de Salud y las funciones que ejerce el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Ministerio del Ambiente.

En el caso que la infraestructura necesaria para el tratamiento y disposición final de los residuos generados en el desarrollo de las actividades indicadas en el párrafo anterior, se localice fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto, la aprobación del Estudio Ambiental respectivo deberá contar con la previa opinión favorable de la DIGESA, la cual aprobará también el proyecto de dicha infraestructura antes de su construcción, sin perjuicio de las competencias municipales en materia de zonificación.

Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos

Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

37.1 Una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.

37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de la presente Ley. (...)

32 DECRETO SUPREMO N° 010-2006-PRODUCE. REGLAMENTO DE ORGANIZACION Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCION.

DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS AMBIENTALES DE PESQUERIA

Artículo 61°.- De la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería

La Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería es el órgano técnico, normativo y promotor encargado de proponer, ejecutar y supervisar los objetivos, políticas y estrategias ambientales para el desarrollo de las actividades del subsector pesquería, en armonía con la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales, incluyendo la biodiversidad bajo el principio de sostenibilidad. Depende del Despacho Viceministerial de Pesquería.

Sus funciones son:

(...)

q) Realizar inspecciones y vigilancia ambiental, levantar Reportes de Ocurrencias y efectuar notificaciones en los casos en que se verifiquen infracciones ambientales, remitiendo al órgano instructor de la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia, los medios probatorios correspondientes.

En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por la recurrente en este extremo.

Estando a los considerandos expuestos, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental; 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 del Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa PESQUERA FLORES S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 3003-2011-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 15 de diciembre de 2011, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.

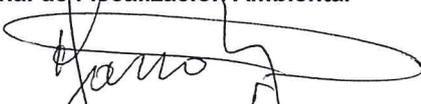
Artículo Segundo.- DISPONER que el monto de la multa sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

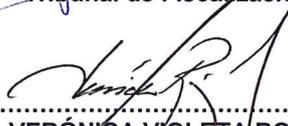
Artículo Tercero.- NOTIFICAR la presente resolución a la empresa PESQUERA FLORES S.A.C. y **REMITIR** el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

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 MARTÍNEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
VERÓNICA VIOLETA ROJAS MONTES
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental

