

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 213-2013-OEFA/TFA

Lima, 09 OCT. 2013

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por FREEKO PERU S.A. contra la Resolución Directoral N° 095-2013-OEFA/DFSAL emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 26 de febrero de 2013, en el Expediente N° 1469-2010-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs; y el Informe N° 223-2013-OEFA/TFA/ST del 17 de setiembre de 2013;

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes

1. El presente procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia del resultado de las acciones de vigilancia y control del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de FREEKO PERU S.A.¹ (en adelante, FREEKO), en su calidad de titular de la licencia de operación de la planta de congelado ubicada en el distrito y provincia de Paita y departamento de Piura, de acuerdo con lo señalado en el Oficio N° 771-2010-PRODUCE/DIGAAP² y en el Informe N° 065-2010-PRODUCE/DIGAAP-Dsa³.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20398230044.

² Foja 93.

³ Fojas 94 a 96.

2. Mediante Resolución Directoral N° 095-2013-OEFA/DFSAI del 26 de febrero de 2013⁴, notificada el 28 de febrero de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA impuso a FREEKO una multa de cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por la comisión de infracciones a la normativa ambiental, conforme se detalla a continuación:

HECHO IMPUTADO	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
No presentó ante la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería del Ministerio de la Producción (DIGAAP) la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2007 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008, dentro del plazo legal establecido.	Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁵ .	Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE ⁶ . Código 74 del Cuadro de Sanciones, anexo al Artículo 47° del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE ⁷ .	2 UIT

⁴ Fojas 158 a 163.

⁵ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM - Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de agosto 2004.-

***Artículo 115°.- Declaración de manejo de residuos**

*El generador de residuos del ámbito de gestión no municipal deberá presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, según formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento, acompañado del respectivo plan de manejo de residuos que estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA.**

⁶ 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.**

⁷ Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE – Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto de 2007.-

CÓDIGO	INFRACCIÓN	MEDIDA CAUTELAR	SANCIÓN	DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN (MULTAS EN UIT)
74	No cumplir con la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos dentro de los quince primeros días de cada año.	NO	Multa	EIP dedicados al CHD: de 1 a 2 UIT. EIP dedicados al CHI: de 2 a 4 UIT EPS-RS: 1 UIT. La gradualidad dependerá de la capacidad instalada. Centros acuícolas: De menor escala: De 0.1 a 0.4 UIT. De mayor escala: De 0.5 a 0.9 UIT. La gradualidad dependerá de los niveles de producción.

<p>No presentó ante la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería del Ministerio de la Producción (DIGAAP) la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009, dentro del plazo legal establecido.</p>	<p>Artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.</p>	<p>Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE.</p> <p>Código 74 del Cuadro de Sanciones, anexo al Artículo 47° del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.</p>	<p>2 UIT</p>
<p>MULTA TOTAL</p>			<p>4 UIT</p>

3. El 21 de marzo de 2013⁸, FREEKO interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 095-2013-OEFA/DFSAI. Argumentó que el incumplimiento de la presentación de las Declaraciones de Manejo de Residuos Sólidos y los Planes de Manejo de Residuos Sólidos se debió a un caso fortuito o fuerza mayor, referido a que la nueva administración que tomó el control de la empresa desde el mes de agosto de 2012, durante su periodo de adecuación y reorganización, desconocía los trámites pendientes de la anterior administración; por lo cual, le fue imposible el cumplimiento de las obligaciones formales de manera oportuna.
4. Sin embargo, la Administración debe tener en cuenta que no se incumplió obligaciones relacionadas directamente con la conservación y el cuidado del medio ambiente y, además, que ha cumplido con todas las obligaciones formales de acuerdo a ley desde que la nueva administración se organizó.

II. Competencia

5. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente⁹, se crea el OEFA.

⁸ Mediante escrito con Registro N° 009400 (Fojas 165 a 166), subsanado y ampliado mediante escrito con Registro N° 018387 del 31 de mayo de 2013 (Fojas 169 a 186)

Cabe señalar que luego de determinar que el documento adjunto al recurso de reconsideración interpuesto por FREEKO contra la Resolución Directoral N° 095-2013-OEFA/DFSAI no constituía nueva prueba, mediante el Proveído N° 193-2013/OEFA-DFSAI, DFSAI comunicó a la recurrente que el referido recurso sería calificado como un recurso de apelación.

⁹ Decreto Legislativo N° 1013 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.- **"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.

6. En mérito a lo establecido en los Artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁰, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción ambiental.
7. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA¹¹.
8. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹² 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 (PRODUCE) al OEFA, y mediante Resolución N° 002-2012-OEFA/CD¹³ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

(...)"

¹⁰ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.-

"Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

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

"Artículo 11°.- Funciones generales

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

(...)

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

¹¹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

¹² 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."

¹³ Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD que aprueba los aspectos que son objeto de transferencia del Ministerio de Producción al OEFA en materia ambiental del sector pesquería y determina la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión,

seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde 16 de marzo de 2012.

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

III. Norma procedimental aplicable

10. Este Órgano Colegiado considera pertinente, en virtud del principio del debido procedimiento previsto en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la

fiscalización, control y sanción en esta materia, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de marzo de 2012.-

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

- ¹⁴ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.-

"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 en el diario oficial El Peruano de acuerdo a ley.
(...)-"

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

"Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

"Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- 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.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley".

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

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

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

Ley N° 27444¹⁷, establecer la normativa procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.

11. A la fecha de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador se encontraba vigente el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE; siendo aplicable, posteriormente, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD¹⁸.

IV. Análisis

IV.1. Protección constitucional al ambiente

12. De acuerdo con el Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú¹⁹, toda persona tiene el derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".
13. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el contenido esencial del citado derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado, bajo los siguientes términos:

"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

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

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

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

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

¹⁹ Constitución Política del Perú de 1993.-

"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."

*mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares*²⁰.

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

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

*"(...) la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia 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"*²³ (Resaltado agregado)

15. En ese sentido, Sen advierte que: *"un medio ambiente dañado que le niegue aire limpio a las futuras generaciones (...) seguirá estando dañado sin importar cuán ricas sean esas generaciones"*²⁴.
16. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional ha definido el medio ambiente en los siguientes términos:

"(...) el medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivos y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales —vivos e inanimados— sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan

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

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

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

²³ Ibid. Fundamento Jurídico 24.

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

la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)²⁵.

17. En esa línea, el Numeral 2.3 del Artículo 2° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente²⁶ prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
18. En tal contexto, cabe indicar que el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental.
19. En este orden de ideas, puede afirmarse que las normas sectoriales referidas a la protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del marco constitucional que regula el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

IV.2. Sobre el supuesto de caso fortuito o fuerza mayor que imposibilitó el cumplimiento de la presentación de las Declaraciones de Manejo de Residuos Sólidos y los Planes de Manejo de Residuos Sólidos

20. En cuanto al argumento de la apelante señalado en el Literal a) del Considerando 3 de la presente Resolución, es pertinente indicar que de acuerdo con el Numeral 119.2 del Artículo 119° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente²⁷, la gestión de residuos sólidos es de responsabilidad del generador hasta su

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

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

***Artículo 2°.- Del ámbito**

(...)

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

²⁷ 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."

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

21. De otro lado, según el Artículo 1° 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, los derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades establecidas en dichas normas son de cumplimiento obligatorio para toda persona natural o jurídica, pública o privada dentro del territorio nacional²⁸.
22. Asimismo, de acuerdo con el Artículo 16° de la Ley N° 27314, los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables del cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias de la referida Ley²⁹.
23. Una de dichas obligaciones se encuentra contenida en el Artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, de acuerdo al cual, en concordancia con los Artículos 6° y 37° de la Ley N° 27314, los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal tienen la obligación formal de presentar a la autoridad fiscalizadora, dentro del plazo de los quince (15) días hábiles de cada año, los siguientes documentos³⁰:

²⁸ Ley N° 27314 – Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.-

"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."

Decreto Supremo N° 057-2004-PCM – Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de agosto 2004.-

"Artículo 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° 27314 – Ley General de Residuos Sólidos.-

"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."


³⁰ 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 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

- 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.
24. FREEKO alega que le fue imposible el cumplimiento de las obligaciones formales debido a un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor.
25. Con relación a ello, es pertinente señalar que el régimen de responsabilidad por infracciones administrativas aplicable en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador es de tipo objetivo, de acuerdo a lo dispuesto en los Numerales 4.2 y 4.3 del Artículo 4° del Reglamento aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD³¹. De allí que el administrado sólo podrá eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
26. En el presente caso, la apelante alegó como supuesto de caso fortuito o fuerza mayor que la nueva administración que tomó el control de la empresa desde el mes de agosto de 2012, desconocía los trámites pendientes de la anterior administración, por lo cual le fue imposible cumplir con las obligaciones formales. Empero, el desconocimiento de las obligaciones contenidas en normas legales no puede calificar como supuesto de caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero, toda vez que dichas obligaciones se presumen conocidas desde la vigencia de la norma que las contiene, más aún si se trata de obligaciones que forman parte del giro natural de las empresas dedicadas a operar plantas de congelado.



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. (...)"

³¹ Resolución N° 012-2012-OEFA/CD - Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.-

***Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor**

(...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero".

27. En ese mismo sentido, cabe señalar que de acuerdo al principio de causalidad establecido en el Numeral 8 del Artículo 230° de la Ley N° 27444, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
28. Por consiguiente, la responsabilidad administrativa por la presentación oportuna de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2007 conjuntamente con el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008 y de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008 conjuntamente con el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2009 recae en FREEKO, en su calidad de titular de la licencia de operación de la planta de congelado ubicada en el distrito y provincia de Paita y departamento de Piura, con capacidad instalada de 85 toneladas/día, otorgada a través de la Resolución Directoral N° 237-2005-PRODUCE/DNEPP del 1 de setiembre de 2005, independientemente de las responsabilidades que pudieran determinarse al interior de la empresa.

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

IV.3. En cuanto al cálculo de la multa impuesta

29. Con relación al cálculo de multa efectuado por el órgano de primera instancia, 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 conferidas³².
30. En tal sentido, la exigencia de la 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.
31. En el presente caso, ha quedado acreditado que la apelante incumplió con 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 lo cual se configuró dos (2) infracciones al Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

32

Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

(...).

32. Al respecto, es pertinente señalar que el Código 74 del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE prevé que por el incumplimiento de la presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos conjuntamente con el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, dentro de los primeros quince días de cada año, corresponde la imposición de una multa, que para el caso de los establecimientos industriales pesqueros dedicados al consumo humano directo, está dentro del rango de una (1) a dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y, seguidamente, precisa que **la gradualidad de la multa dependerá de la capacidad instalada.**
33. No obstante, de la revisión de la resolución apelada se advierte que la DFSAI, al realizar la graduación de la multa por la comisión de dos (2) infracciones al Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, consideró criterios como el beneficio ilícito, la probabilidad de detección y los factores agravantes y atenuantes.³³
34. Por lo tanto, en el presente caso ha quedado acreditada la existencia de un vicio en el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 095-2013-OEFA/DFSAI, toda vez que la DFSAI no realizó una debida motivación del mismo conforme a lo dispuesto en los Artículo 3° y 6° de la Ley N° 27444³⁴, al graduar la multa considerando otros criterios distintos a la capacidad instalada de la planta de titularidad de FREEKO, de acuerdo con lo dispuesto en el Código 74 del

³³ Cabe indicar que al efectuar el cálculo de la multa correspondiente por la comisión de las dos (2) infracciones al Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, la DFSAI obtuvo:

- Periodo 2007 – 2008: 3,14 UIT
- Periodo 2008 – 2009: 3, 34 UIT

Sin embargo, siendo que de acuerdo con lo establecido en el Código 74 del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE el tope máximo imponible para dicha infracción es de 2 UIT, la DFSAI sancionó a FREEKO con una multa de 4 UIT por la comisión de ambas infracciones.

³⁴ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

(...)."

"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.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única."

Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.

35. Por otro lado, cabe señalar que mediante el Informe DIF N° 00099-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JGALLEGOS de fecha 07 de abril de 2011, la Dirección de Inspección y Fiscalización de la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción, considerando el criterio de la capacidad instalada, establecido normativamente, determinó que, tratándose de plantas de congelado comprendidas de 81,00 hasta 521,00 toneladas/día, como la planta materia del presente procedimiento³⁵, la multa aplicable por la comisión de cada una de las infracciones materia de análisis es de dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), esto es, el tope máximo imponible.
36. De allí que, considerando el criterio de gradualidad establecido en el Código 74 del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, así como el Informe DIF N° 00099-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JGALLEGOS, en el presente caso, se obtiene una multa de cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión de dos (2) infracciones al Numeral 74 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE; es decir, el mismo monto de la multa impuesta mediante la resolución apelada.
37. En consecuencia, de acuerdo con el Numeral 10.2 del Artículo 10° y el Subnumeral 14.2.4 del Numeral 14.2 del Artículo 14° de la Ley N° 27444³⁶, este Órgano Colegiado considera que corresponde conservar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 095-2013-OEFA/DFSAI del 26 de febrero de 2013.

³⁵ Cabe señalar que FREEKO es titular de la licencia de operación de una planta de congelado con una capacidad instalada de 85 toneladas/día.

³⁶ **Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.-**
"Artículo 10°.- Causales de nulidad.
*Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14."*

Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.-
"Artículo 14°.- Conservación del acto.
14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:
14.2.1 El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.
14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.
(...)
14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.
(...)
14.3 No obstante la conservación del acto, subsiste la responsabilidad administrativa de quien emite el acto viciado, salvo que la enmienda se produzca sin pedido de parte y antes de su ejecución."

Teniendo en cuenta los considerandos expuestos, y de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325 - Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – 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.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por FREEKO PERU S.A. contra la Resolución Directoral N° 095-2013-OEFA/DFSAI del 26 de febrero 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 por la administrada en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación 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 FREEKO PERU S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.


.....
LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental


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


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