

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 001-2013-OEFA/TFA

Lima, 08 ENE. 2013

VISTO:

El Expediente N° 5545-2007-PRODUCE-DGSCVS-DSVS que contiene el recurso de apelación interpuesto por DEXIM S.R.L.¹ (en adelante, DEXIM) contra la Resolución Directoral N° 1341-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 23 de abril de 2010 y el Informe N° 001-2013-OEFA/TFA/ST de fecha 04 de enero de 2013;

CONSIDERANDO:

1. Mediante Resolución Directoral N° 1341-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 23 de abril de 2010 (Fojas 23 a 24), notificada con fecha 29 de abril de 2010, la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción impuso a DEXIM una multa de dos con una décima (2.1) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión de una (01) infracción; conforme se detalla a continuación:

HECHOS IMPUTADOS	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
Verter a las canaletas de desagüe el efluente licor de prensa sin ser tratado en los equipos separadora de sólidos y en la centrífuga,	Artículo 78° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE ²	Numeral 38 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE ³ y Código 52 del	2.1 UIT

¹ DEXIM S.R.L. identificada con Registro Único de Contribuyente (R.U.C.) N° 20102881690.

² 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,

siendo su destino final el medio marino		Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-PE ⁴	
MULTA TOTAL			2.1 UIT

2. Con escrito de registro N° 00050589-2007-1 presentado con fecha 25 de mayo de 2010 (Fojas 29 a 45), DEXIM interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1341-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 23 de abril de 2010, de acuerdo a los siguientes argumentos:

a) Se ha vulnerado el Principio de Verdad Material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, toda vez que no existe medio de prueba que acredite fehacientemente que DEXIM haya vertido residuos de merluza al medio marino.

En efecto, la administración sólo ha tomado como base el Informe N° 099-03-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF de fecha 04 de julio de 2007 y el Reporte de Ocurrencias N° 099-03-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF de fecha 28 de junio de 2007.

b) Se ha transgredido el Principio de Tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, por cuanto la conducta imputada no se

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.

³ DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA. MODIFICADO POR DECRETO SUPREMO N° 023-2006-PRODUCE.

Artículo 134°.-Infracciones

Constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas las siguientes: (...)

38. Vertimiento al medio marino de efluentes provenientes del sistema de tratamiento o de la limpieza del establecimiento industrial pesquero, sin tratamiento completo.

⁴ DECRETO SUPREMO N° 008-2002-PE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE LAS INFRACCIONES EN LAS ACTIVIDADES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS. MODIFICADO POR DECRETO SUPREMO N° 023-2006-PRODUCE.

Artículo 21°.- Modificar los códigos 44, 45, 51, 52 y 53 del cuadro de sanciones establecido por el artículo 41° del Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2002-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 013-2003-PRODUCE, en los siguientes términos:

CÓDIGO	INFRACCIÓN	MEDIDA CAUTELAR	SANCIÓN	DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN
52	Vertimiento al medio marino de efluentes provenientes del sistema de tratamiento o de la limpieza de la planta sin tratamiento completo.	Suspensión de la licencia de operación no menor de tres (03) días, hasta quince (15) días efectivos de procesamiento, considerando la magnitud del vertimiento. Medida complementaria: El infractor, en cualquiera de los supuestos incurridos se encuentra obligado a subsanar los efectos nocivos de su conducta dañosa	Multa	Capacidad instalada x 0.7 UIT En caso del vertimiento se halla (SIC) debido a falla técnicas constatadas por los inspectores verificando que el EIP detuvo el vertimiento. Capacidad instalada x 0.35 UIT

subsume en el supuesto de hecho de la infracción sancionada. En efecto, los efluentes no fueron vertidos al medio marino.

- c) Si bien la centrifuga encargada de separar los sólidos del licor de prensa quedó inoperativa debido a la rotura de sus rodajes, el efluente resultante del sistema de producción de nuestra planta nunca fue vertido al medio marino.
- d) La planta industrial se ubica a trescientos metros (300 m.) de la orilla del mar, es así que durante la fecha de la inspección los efluentes fueron utilizados por los agricultores de la zona colindante, para el regadío de sus cultivos ubicados entre la orilla del mar y la planta de la apelante.
- e) Se ha vulnerado el Principio del Debido Procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, por cuanto la DIGSECOVI no emitió pronunciamiento alguno respecto a la solicitud de una nueva inspección para verificar si el efluente fue vertido al medio marino.
- f) En la resolución recurrida se aplica erróneamente el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, tipo legal que no se encontraba vigente al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.

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 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** 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.

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, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE) al OEFA; y mediante Resolución 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

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.

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 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 administrativas 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:

Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 005-2011-OEFA/CD¹², modificado por Resolución N° 014-2012-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 OEFA.

Norma Procedimental Aplicable

8. Antes de realizar el análisis de los argumentos formulados por DEXIM, 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. Al respecto, cabe indicar que resultan aplicables al presente procedimiento las normas adjetivas contenidas en el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-PE, así como el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, que entró en vigencia con fecha 14 de diciembre de 2012¹⁴.

Análisis

Protección constitucional al ambiente

10. 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

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 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.

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 RESOLUCIÓN N° 012-2012-OEFA/CD. APRUEBAN NUEVO REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL – OEFA.

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

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"¹⁵.

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 siguiente¹⁶:

"(...) 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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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>.

conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros¹⁷.

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 por¹⁸:

- 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 previsora del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán.” (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 actividad pesquera y acuícola, corresponde

¹⁷ 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. Bogotá, 2007.

¹⁸ 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>

establecer que las normas sectoriales de protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del citado contexto constitucional.

En cuanto a la vulneración de los Principios de Tipicidad y Verdad Material

11. En cuanto a lo argumentado en los literales a), b) y c) del numeral 2, corresponde precisar que de acuerdo al Principio de Verdad Material previsto en el numeral 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 legal, los pronunciamientos que emiten las entidades al interior de los procedimientos administrativos sancionadores sólo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados¹⁹.

A su vez, resulta oportuno especificar que en el marco del artículo 197° del Código Procesal Civil, aplicable de manera supletoria en atención a la Primera Disposición Final de dicho cuerpo legal y el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y según las reglas del sistema de la libre valoración de la prueba, lo que implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos²⁰.

De otro lado, cabe agregar que según el Principio de Tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444²¹, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

¹⁹ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

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:

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

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...)

²⁰ RESOLUCION MINISTERIAL N° 010-93-JUS. TEXTO UNICO ORDENADO DEL CODIGO PROCESAL CIVIL.

Artículo 197°.- Valoración de la prueba.-

Todos los medios probatorios son valorados por el Juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión.

²¹ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

Sobre la aplicación del principio señalado en el párrafo anterior, MORÓN URBINA²² ha precisado que el mandato de tipificación derivado del mismo no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes.

Es por ello, que recae sobre la Administración el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo tal que deberá rechazarse como motivación aquellos medios probatorios que no informen u ofrezcan certeza sobre la ocurrencia de los hechos que configuran la infracción, los mismos que carecerán de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

En efecto, por disposición del Principio de Presunción de Licitud, previsto en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 274444, la autoridad debe presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes, en tanto no se cuente con evidencia en contrario.

En este contexto, conviene indicar que la infracción imputada a DEXIM se encuentra tipificada en el numeral 38 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el artículo 6° del Decreto Supremo N° 023-2006-PRODUCE en los siguientes términos:

“Artículo 134°.- Infracciones

Constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas, las siguientes: (...)

38. Vertimiento al medio marino de efluentes provenientes del sistema de tratamiento o de la limpieza del establecimiento industrial pesquero, sin tratamiento completo.”

En ese sentido, se advierte que para la configuración de dicha infracción administrativa deben verificarse los siguientes elementos:

- a) Los efluentes deben ser vertidos al medio marino
- b) Los efluentes deben provenir del sistema de tratamiento o de la limpieza de la planta pesquera
- c) Los efluentes deben ser vertidos sin completar su tratamiento en los equipos autorizados

Sobre el particular, cabe indicar que de acuerdo al Reporte de Ocurrencias²³ N° 094-03-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF (Foja 06) de fecha 28 de junio de

²² Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 9° edición, 2011, pp. 709-710.

²³ DECRETO SUPREMO N° 008-2002-PE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y SANCIONES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS.

Artículo 32°.- Valoración de los medios probatorios

El Reporte de Ocurrencias constituye un medio probatorio de la comisión de los hechos por parte del presunto infractor, sin embargo no constituye el único medio probatorio para la determinación de la comisión de la infracción imputada y de la responsabilidad del denunciado, pudiendo ser complementado o suplido por otros medios probatorios que

2007 y el Informe N° 099-03-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF de fecha 04 de julio de 2007 (Fojas 07 y 08), los inspectores de la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia (en adelante DIGSECOVI) del Ministerio de la Producción, durante el operativo de inspección y vigilancia ambiental realizado en la Planta de Harina Residual del Establecimiento Industrial Pesquero ubicado en Mz. A, Lotes 7 y 8, Zona Industrial II, distrito y provincia de Paíta, departamento de Piura, constataron lo siguiente:

"HECHOS CONSTATADOS

Se verificó que la planta de harina residual, se encontraba procesando residuos de merluza, constatándose que el licor de prensa no venía siendo tratado en la separadora de sólidos, ni en la centrífuga, al encontrarse inoperativos dichos equipos; por lo que el referido efluente (licor de prensa) venía siendo evacuado por las canaletas de desagüe sin haber recibido tratamiento completo" (En el Reporte de Ocurrencias 094-03-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF)

"I. ACCIONES Y RESULTADOS DE LAS INSPECCIONES REALIZADAS

(...)

Seguidamente se observó que la planta de harina residual perteneciente a la empresa, se encontraba procesando residuos de merluza, constatándose que el licor de prensa no venía siendo tratado en la separadora de sólidos ni en la centrífuga, al encontrarse inoperativos dichos equipos; por lo que era evacuado dicho efluente mediante las canaletas de desagüe de la empresa, sin haber recibido el tratamiento idóneo y aprobado en su estudio de impacto ambiental (separadora de sólidos y centrífuga). Siendo el destino final la red de desagüe y alcantarillado el medio marino." (En el Informe N° 099-03-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF)

Expuesto ello, cabe señalar que en pronunciamientos previos este Órgano Colegiado ha establecido que en el marco de los artículos 43° y 165° de la Ley N° 27444, y el artículo 32° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-PE, tanto el Reporte de Ocurrencias como los Informes emitidos en mérito a las inspecciones realizadas constituyen medios probatorios sobre la ocurrencia de los hechos que en éstos se expresan²⁴, debido a que contienen las ocurrencias observadas por los inspectores en las operaciones de inspección.

resulten idóneos a criterio de la DINSECOVI o de las Comisiones Regionales de Sanciones, que permitan determinar la verdad real de los hechos.

²⁴ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 43°.- Valor de documentos públicos y privados

43.1 Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades.

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.

DECRETO SUPREMO N° 008-2002-PE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y SANCIONES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS.

Artículo 32°.- Valoración de los medios probatorios

El Reporte de Ocurrencias constituye un medio probatorio de la comisión de los hechos por parte del presunto infractor, sin embargo no constituye el único medio probatorio para la determinación de la comisión de la infracción imputada y de la responsabilidad del denunciado, pudiendo ser complementado o suplido por otros medios probatorios que resulten idóneos a criterio de la DINSECOVI o de las Comisiones Regionales de Sanciones, que permitan determinar la verdad real de los hechos.

Por lo tanto, conforme se desprende del texto del Reporte de Ocurrencias N° 094-03-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF y el Informe N° 099-03-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF, queda acreditado al interior del presente procedimiento sancionador que DEXIM vertió el efluente licor de prensa, hacia las canaletas de desagüe de la planta, sin completar su tratamiento en la separadora de sólidos y en la centrífuga; sin embargo, nada se dice con relación al vertimiento de este efluente al medio marino²⁵.

Sobre el particular, considerando que de la revisión de los actuados obrantes en el expediente no se advierte instrumento probatorio adicional que permita acreditar el aspecto antes mencionado, en el marco del Principio de Verdad Material, descrito al inicio del presente numeral, es pertinente verificar el contenido del Estudio de Impacto Ambiental aplicable a la Planta de Harina de Pescado Residual ubicada en Mz. A, Lotes 7 y 8, Zona Industrial II, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura, a efectos de corroborar la disposición final de los efluentes en las instalaciones de DEXIM.

Al respecto, en el numeral 7 del levantamiento de observaciones de DEXIM para la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental de la Planta de Congelado y Harina de Pescado Residual, aprobado por Certificado Ambiental N° 016-2002-PE/DINAMA de fecha 21 de junio de 2002, sobre el Destino y Volumen de Líquidos Residuales, se incluye lo relativo a la disposición final del efluente licor de prensa de la manera siguiente:

“(…) DESTINO Y VOLUMEN DE LÍQUIDOS RESIDUALES:

7. (…)

La red de efluentes líquidos de la planta de proceso termina en una poza de sedimentación que separará los pocos residuos sólidos que arrastre este efluente, en consideración que la mayoría de ellos deberían haber quedado en las trampas ubicadas dentro de la Planta de proceso. Este efluente esta constituido por agua descontaminada que tiene un bajo contenido de cloro residual y está libre de sólidos. Será utilizado en el riego de las áreas verdes que la empresa ha dispuesto en la parte posterior y delantera de la planta. Esta red también constituye un circuito cerrado y no tiene comunicación con el mar ni con el precipicio.

(…)

DEXIM, no cuenta con ninguna red de desagües que tenga salida al mar, al precipicio posterior u otro destino que no sea sus propias pozas de sedimentación y percolación” (El resaltado en negrita es nuestro)

Conforme a la cita realizada, según el estudio ambiental correspondiente al establecimiento industrial pesquero de titularidad de la recurrente, los efluentes provenientes del sistema de producción de la planta no tendrían como destino final el medio marino, sino que serían empleados con fines de riego de áreas verdes.

²⁵ DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA.

GLOSARIO DE TERMINOS

Artículo 151°.- Definiciones

Para los efectos de la Ley, del presente Reglamento y de las demás disposiciones legales y reglamentarias concordantes, los términos que a continuación se especifican tienen el significado siguiente: (…)

Efluentes.- Fluido acuoso, puro o con sustancias en solución o suspensión producto de la actividad pesquera o acuícola, que se considera residuo.

Así las cosas, se advierte que conforme a lo indicado por DEXIM, al interior del presente procedimiento administrativo sancionador no se encuentra fehacientemente acreditado que el efluente licor de prensa tuviera como destino final el medio marino y, por tanto, no se ha probado la configuración de la infracción tipificada en el numeral 38 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el artículo 6° del Decreto Supremo N° 023-2006-PRODUCE, correspondiendo estimar lo alegado por DEXIM en este extremo.

En efecto, no existen medios de prueba suficientes que permitan a este Tribunal Administrativo concluir que el licor de prensa llegue al medio marino, pues ni el Reporte de Ocurrencias N° 094-03-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF, el Informe N° 099-03-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF, ni el Estudio de Impacto Ambiental, establecen dicha situación, por lo que resulta aplicable el Principio de Presunción de Licitud en favor de la recurrente.

Siguiendo este orden de ideas, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en la Ley N° 27444.

En virtud de lo expuesto, al haberse verificado que la resolución recurrida se dictó en vulneración de los Principios de Verdad Material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, toda vez que no se acreditó el vertimiento del efluente licor de prensa al medio marino, corresponde declarar su nulidad por incurrir en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada Ley N° 27444²⁶.

Por otro lado, es menester señalar que de los hechos observados por los inspectores el día 28 de junio de 2007, contenidos en el Reporte de Ocurrencias N° 094-03-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF y el Informe N° 099-03-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF, se advirtió que el efluente licor de prensa no fue tratado en la separadora de sólidos, ni en la centrífuga al encontrarse dichos equipos inoperativos, incumplimiento de los compromisos ambientales contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental de la Planta de Congelado y Harina de Pescado Residual, aprobado por Certificado Ambiental N° 016-2002-PE/DINAMA de fecha 21 de junio de 2002, infracción tipificada en el numeral 22 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

En ese sentido, en aplicación del numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444²⁷, corresponde disponer la reposición del presente procedimiento administrativo sancionador hasta el momento de la notificación de cargos, la cual deberá practicarse nuevamente a efectos de continuar la tramitación con arreglo

²⁶ 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:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

²⁷ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 217°.- Resolución

217.1 La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.

217.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

a las disposiciones del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y Decreto Supremo N° 008-2002-PE, en concordancia con la Ley N° 27444.

12. En atención a lo expuesto en el numeral precedente, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a lo alegado por DEXIM en los literales d) al f) del numeral 2 de la presente resolución.

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 Nacional 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, modificada por Resolución N° 014-2012-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución Directoral N° 1341-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 23 de abril de 2010; y, en consecuencia, retrotraer el procedimiento hasta el momento de la notificación de cargos, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo Segundo.- NOTIFICAR la presente resolución a DEXIM S.R.L. 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 CHIRINÓS CUBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



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



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

