



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 011-2016-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 114-2012-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : NUTRIFISH S.A.C.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 716-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 075-2016-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2016, a través de la cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos concedió a Nutrifish S.A.C. el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI, a través de la cual se resolvió lo siguiente:

- (i) **Declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Nutrifish S.A.C. por incumplir los compromisos establecidos en el Estudio de Impacto Ambiental para la autorización de instalación de una planta de harina de pescado residual consistentes en: a) utilizar los vahos como fuente de energía en otros equipos; y, b) realizar el tratamiento de los efluentes provenientes de los residuos sólidos del tanque coagulador conforme a dicho instrumento de gestión ambiental, siendo que cada una de estas conductas configuró la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE; y,**
- (ii) **Ordenar a Nutrifish S.A.C., en calidad de medida correctiva, el acreditar el tratamiento de los efluentes provenientes del tanque coagulador conforme al Estudio de Impacto Ambiental para la autorización de instalación de una planta de harina de pescado residual.**

Asimismo, se declara improcedente el recurso de apelación interpuesto por Nutrifish S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI del 14 de diciembre de 2015 que declaró consentida la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015".

Lima, 7 de abril de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Nutrifish S.A.C.¹ (en adelante, **Nutrifish**) es titular de la licencia de operación de una planta de harina de pescado residual, con una capacidad instalada de 5 t/h²

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20514373494.

² Según la Resolución Directoral N° 445-2009-PRODUCE/DGEPP del 18 de junio de 2009. (Fojas 57 y 58).

para el tratamiento de residuos sólidos que generan las actividades pesqueras de consumo humano en el establecimiento industrial pesquero³ (en adelante, **EIP**) ubicado en la Zona Industrial II, Calle Los Diamantes Mz C Lote 16, del distrito y provincia de Paita, departamento de Piura.

2. Mediante Certificación Ambiental N° 039-2008-PRODUCE/DIGAAP del 18 de junio de 2008, el Ministerio de la Producción⁴ (en adelante, **Produce**) calificó de manera favorable el Estudio de Impacto Ambiental para la autorización de instalación de una planta de harina de pescado residual (en adelante, **EIA de la planta de harina residual**) en el EIP ubicado en la Zona Industrial II, Calle Los Diamantes Mz C Lote 16, del distrito y provincia de Paita, departamento de Piura⁵.
3. El 7 de noviembre de 2011, los inspectores de la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia (en adelante, **Digsecovi**) del Produce realizaron una inspección inopinada al EIP de titularidad de Nutrifish (en adelante, **Inspección del año 2011**), durante la cual se detectó el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de la administrada, tal como consta en el Reporte de Ocurrencias N° PAITA-05-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dif⁶ (en adelante, **Reporte de Ocurrencias Paita**) y en el Informe N° 05-01-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-Paita⁷ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
4. Mediante la notificación del Reporte de Ocurrencias Paita se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador contra Nutrifish por los hechos detectados durante la Inspección del año 2011⁸.
5. Posteriormente, a través de la Resolución Subdirectoral N° 431-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 21 de febrero de 2014⁹ la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y

³ Establecimiento industrial pesquero.- Infraestructura física donde se instala una o más plantas de procesamiento. (Definición recogida en el artículo 151° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE).

⁴ Fojas 45 a 49.

⁵ Dicho EIA cuenta con la Constancia de Verificación N° 004-2009-PRODUCE/DIGAAP del 16 de marzo de 2009 con la cual Nutrifish obtuvo la licencia de operación correspondiente (foja 55).

⁶ Foja 1.

⁷ Fojas 5 a 10.

⁸ Cabe señalar que la notificación del Reporte de Ocurrencias fue in situ tal como dispone el Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC), publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto de 2007 que establece lo siguiente:

Artículo 34°.- Inicio formal del procedimiento sancionador

El procedimiento administrativo sancionador se inicia siempre de oficio con la notificación del Reporte de Ocurrencias, Acta de Inspección, Reporte del SISESAT, Reporte de Descarga, u otro documento o medio probatorio al presunto infractor.

Artículo 19°.- Notificación Personal

Para efectos de la validez de la notificación, dada la naturaleza de las diligencias de inspección, ésta puede realizarse en el lugar donde se verifique la presunta infracción o en el domicilio del presunto infractor.

⁹ Fojas 12 a 17. Dicha resolución subdirectoral fue notificada a Nutrifish el 25 de febrero de 2014 (foja 18).



Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) precisó la imputación de cargos realizada mediante el Reporte de Ocurrencias Paita¹⁰.

6. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Nutrifish¹¹, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI¹² del 31 de julio de 2015, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa¹³, conforme se detalla en el Cuadro N° 1 a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las infracciones por las cuales se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Nutrifish en la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conductas infractoras	Norma tipificadora
1	En el EIP los vahos eran eliminados directamente por el ducto de succión hacia el exterior sin utilizarlos como fuente de energía de otros equipos, conforme lo establece el EIA de la planta de harina residual.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE ¹⁴ .
2	El efluente proveniente de los residuos sólidos del tanque	Numeral 73 del artículo 134° del

¹⁰ Debe indicarse que la precisión realizada estuvo referida a comunicar a Nutrifish sobre la tipificación y las sanciones que correspondería imponerle en caso que se acrediten las infracciones imputadas.

¹¹ Presentados mediante escritos de fechas 11 de noviembre de 2011 y 17 de marzo de 2014 (fojas 2 a 4 y 19 a 35, respectivamente).

¹² Fojas 106 a 120.

¹³ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país: **LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Pesca**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de marzo de 2001, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto de 2007.

Artículo 134°.-Infracciones

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

(...)

73. Incumplir compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, presentados ante la autoridad competente.

N°	Conductas infractoras	Norma tipificadora
	coagulador era vertido hacia el canal adyacente o desagüe ubicado a las afueras del EIP, incumpliendo el proceso de tratamiento señalado en el EIA de la planta de harina residual.	Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE.

Fuente: Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

7. Asimismo, en la precitada Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Nutrifish el cumplimiento de la siguiente medida correctiva¹⁵:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva impuesta por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
El efluente proveniente de los residuos sólidos del tanque coagulador era vertido hacia el canal adyacente o desagüe ubicado a las afueras del EIP, incumpliendo el proceso de tratamiento señalado en el EIA de la planta de harina residual.	Acreditar el tratamiento de los efluentes provenientes del tanque coagulador, conforme al EIA de la planta de harina residual. Es decir, que los efluentes derivados del tanque coagulador son tratados en una separadora de sólidos y una centrífuga.	En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles, contados a partir de notificada la resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, se deberá remitir a la DFSAI copia de los medios probatorios visuales (fotos, videos) debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84, que acrediten el tratamiento de sus efluentes, conforme al compromiso establecido en el EIA de la planta de harina residual.

Fuente: Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Sobre la falta de utilización de los vahos como fuente de energía de otros equipos, conforme lo establece el EIA de la planta de harina residual

- a) La DFSAI indicó que de la revisión del EIA de la planta de harina residual se observa que Nutrifish asumió como compromiso ambiental el utilizar los vahos como fuente de energía de otros equipos. Sin embargo, del Reporte de Ocurrencias Paita y del Informe de Supervisión, se advierte que los inspectores de Produce verificaron que en el EIP de Nutrifish, los vahos eran eliminados directamente por el ducto de succión hacia el exterior sin ser utilizados como fuente de energía de otros equipos, generando una gran nube de humo.

¹⁵ Con relación a la imposición de una medida correctiva respecto a la conducta descrita en el ítem 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, la DFSAI señaló que, en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de las "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país", aprobadas por Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, no correspondía imponer a Nutrifish una medida correctiva.



- b) Al respecto, la primera instancia administrativa agregó que Nutrifish reconoció en sus descargos que, al momento de la Inspección del año 2011, los vahos no fueron utilizados como fuente de energía en otros equipos.
- c) Del mismo modo, respecto a lo indicado por Nutrifish, sobre que lo verificado por los inspectores de Produce era un caso aislado generado por una situación de fuerza mayor, al ejecutarse el cambio de una planta evaporadora a una planta evaporadora de película descendente, la DFSAI manifestó que la implementación de equipos constituye un caso previsible y planificable por la administrada, por lo que el supuesto cambio de tipo de planta evaporadora no acreditaba la ruptura del nexo causal.
- d) Por lo expuesto, la primera instancia administrativa concluyó que estaba acreditado que Nutrifish incumplió el compromiso asumido en su EIA de la planta de harina residual, configurándose la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, (en adelante, **Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE**).
- e) Por otro lado, la primera instancia administrativa señaló que mediante el Informe N° 114-2015-OEFA/DS la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) les comunicó que durante la supervisión realizada del 22 al 23 de mayo del 2014, se verificó que el EIP de Nutrifish utiliza los gases del sistema de secado como fuente de energía en su planta evaporadora de agua de cola, por lo cual la citada empresa cesó la conducta infractora, razón por la cual no correspondía imponer una medida correctiva en dicho extremo.

Respecto al incumplimiento del proceso de tratamiento de los efluentes, conforme lo establece el EIA de la planta de harina residual

- f) La DFSAI indicó que del EIA de la planta de harina residual se observa que Nutrifish señaló que, para su tratamiento, la sanguaza debía enviarse a un tanque coagulador y, después de alcanzar la temperatura de 90°C, pasaría a la separadora de sólidos y luego a la centrífuga. Sin embargo, del Reporte de Ocurrencias Paita y del Informe de Supervisión se observó que Produce constató que el efluente proveniente del tanque coagulador era vertido hacia el canal adyacente o desagüe, ubicado a las afueras del EIP de Nutrifish.
- g) Sobre las fotografías adjuntadas por Nutrifish a fin de demostrar que no vierte el efluente proveniente del tanque coagulador al desagüe, la DFSAI indicó que estas fueron tomadas en el año 2013, esto es, dos años después de la supervisión, por lo que no resultan suficientes para desvirtuar el hecho detectado por Produce en la Inspección del 2011. Además, la citada instancia indicó que dichas vistas fotográficas solo evidenciarían la existencia de una planta evaporadora, una centrífuga y una separadora de sólidos, más no su uso.
- h) Por lo tanto, la DFSAI concluyó que ha quedado acreditado que Nutrifish no realizó el tratamiento del efluente sanguaza tal como asumió en el EIA de la

planta de harina residual, razón por la cual incurrió en la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

- i) Por otro lado, la Autoridad Decisora indicó que de la revisión del Informe N° 114-2015-OEFA/DS del 31 de julio de 2015, se advierte que durante las supervisiones realizadas del 22 al 23 de mayo de 2014, la DS verificó que Nutrifish tenía instalados los siguientes equipos: pozas de sedimentación, tanque de almacenamiento, tanque coagulador, separadora de sólidos y una centrífuga, para el tratamiento de la sanguaza; sin embargo, no se observó si estos eran utilizados para dicho tratamiento, toda vez que la planta no se encontraba operando.
- j) Por tanto, la DFSAI consideró que al no haberse verificado que los efluentes del tanque coagulador hayan sido tratados en la separadora de sólidos y en la centrífuga, no podría darse por subsanada la conducta infractora. Asimismo, durante el trámite del procedimiento tampoco se acreditó la realización del citado tratamiento, por lo cual correspondía ordenar a Nutrifish una medida correctiva de adecuación ambiental con la finalidad de adecuar su actividad al compromiso contenido en el EIA de la planta de harina residual y mitigar los efectos perjudiciales en el ambiente causados por no tratar los efluentes provenientes del tanque coagulador en la separadora de sólidos y en la centrífuga.

9. El 2 de diciembre de 2015, mediante escrito con Registro N° 62622, Nutrifish solicitó la "subsanación de la infracción imputada"¹⁶.

10. Mediante la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI del 14 de diciembre de 2015¹⁷ la DFSAI declaró consentida la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015.

11. El 14 de enero de 2016, Nutrifish interpuso recurso de apelación¹⁸ contra la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

(i) Mediante la Cédula de Notificación N° 775-2015 fueron notificados con la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI, a través de la cual se declaró la existencia de la responsabilidad administrativa por incurrir en las infracciones previstas en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

(ii) En tal sentido, dentro del plazo establecido por la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), el 2 de diciembre de 2015 presentaron su recurso de apelación contra la citada resolución; sin embargo, mediante la Cédula de Notificación N° 1281-2015, se les notifica la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI, la cual

¹⁶ Fojas 123 a 173.

¹⁷ Fojas 175 y 176.

¹⁸ Fojas 178 a 184.



declara de forma "totalmente ilegal", el consentimiento de la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI, haciendo caso omiso a su recurso de apelación, vulnerándose el principio al debido proceso previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la referida ley y su derecho de defensa¹⁹.

(iii) Por lo tanto, solicitó la nulidad de la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI que declaró consentida la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI.

12. Mediante la Resolución Directoral N° 075-2016-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2016²⁰ la DFSAI concedió el recurso de apelación interpuesto el 14 de enero de 2015.

II. COMPETENCIA

13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²¹, se crea el OEFA.

14. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011²²

 19 Sobre este punto Nutrifish indicó que "Prueba de ello, es que la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI, no hace mención en ningún momento de nuestro escrito, menos aún sustenta el por qué no fue tomado en cuenta o los fundamentos legales que niegue nuestro pedido contenido en el recurso de apelación". (Foja 183).

20 Fojas 185 y 186.

21 **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.

22 **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, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

(en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

15. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²³.
16. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²⁴ 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 de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD²⁵ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde 16 de marzo de 2012.
17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁶, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁷, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

23

LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

24

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.

25

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2012-OEFA/CD, 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.

26

LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

27

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

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁸.
19. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁹, 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.
20. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
21. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁰.
22. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico;

a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.

b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.

c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁹ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

(ii) como derecho fundamental³¹ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve³²; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.

23. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³⁴: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica³⁵; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³⁶.
24. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico

³¹ 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.

³² Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".

³³ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

"En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido".

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

25. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁷.
26. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

27. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si la DFSAI debió conceder a Nutrifish el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

- 
28. En su recurso de apelación, Nutrifish indicó que el 2 de diciembre de 2015 presentó su recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI; sin embargo, mediante la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI, se declaró de forma "*totalmente ilegal*", el consentimiento de la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI, haciendo caso omiso a su recurso de apelación, vulnerándose el principio al debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y su derecho de defensa. Por tanto solicitó la nulidad de la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI que declaró el consentimiento de la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI.
 29. Sobre el particular, debe indicarse que el numeral 19.1 del artículo 19° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, (en adelante, **Reglamento que aprueba la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**)³⁸ establece que la autoridad decisora emitirá un pronunciamiento final

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, aprobado por el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 19°.- De la resolución final

19.1 La Autoridad Decisora emitirá pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados.

(...)

Debe indicarse que la disposición antes señalada se encuentra recogida en el artículo 19° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento

determinando o no la existencia de responsabilidad administrativa de los administrados respecto a los hechos imputados.

30. En el presente caso, se observa que mediante la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI³⁹ del 31 de julio de 2015, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Nutrifish por las conductas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, que configuraron la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE. Asimismo, mediante la citada resolución, la DFSAI impuso la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
31. En tal sentido, esta Sala considera que la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI constituye la decisión final emitida por la DFSAI en el marco del procedimiento administrativo seguido contra Nutrifish.
32. Teniendo en cuenta ello, debe indicarse que el numeral 206.1 del artículo 206° de la Ley N° 27444 señala que contra un acto administrativo procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo 207° de la referida norma, siendo estos el recurso de reconsideración, el recurso de apelación y el recurso de revisión. Además, citada norma dispone en el artículo 211° que el escrito del recurso deberá señalar el acto que se recurre y cumplir con los requisitos previstos en el artículo 113°, siendo además que este debe ser autorizado por letrado⁴⁰.
33. Del mismo modo, el artículo 24° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD dispone que el administrado puede presentar recurso de reconsideración (adjuntando nueva prueba) o un recurso de apelación contra la determinación de una infracción administrativa, siendo que en el caso que el administrado interponga recurso de apelación, la autoridad que emitió el acto debe pronunciarse sobre la concesión del recurso de apelación en el plazo

del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

³⁹ Fojas 106 a 120.

⁴⁰ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 206°.- Facultad de contradicción

206.1 Conforme a lo señalado en el Artículo 108, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente.

(...)

Artículo 207°.- Recursos administrativos

207.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación
- c) Recurso de revisión

207.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 211°.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113 de la presente Ley. Debe ser autorizado por letrado.



de cinco (5) días hábiles, tal como dispone el artículo 25° del reglamento mencionado. Además, en el caso que el administrado no presente recurso alguno dentro del plazo establecido o es declarado inadmisibles o improcedente, la autoridad decisora declarará consentida la resolución final⁴¹, conforme lo estipulado en el artículo 26° de la norma.

34. En el presente caso, tal como se indicó precedentemente, mediante la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015 notificada el 11 de noviembre de 2015 se determinó la responsabilidad administrativa de Nutrifish.
35. Posteriormente, mediante escrito del 2 de diciembre de 2015⁴², Nutrifish indicó lo siguiente:

"Sumilla: Se subsana cumplimiento de compromisos ambientales

(...)

I. PETITORIO

Solicitamos se sirva admitir los medios probatorios vinculados con el cumplimiento de compromisos ambientales. Y, por tanto, den por subsanada la infracción que se le imputa Nutrifish S.A.C. dado que se ha implementado de la medida correctiva ordenada.

Asimismo, pedimos a su Dirección, en el más breve plazo, disponga el archivo definitivo del presente Expediente, ya que el plazo máximo para que la Administración ejerza su potestad sancionadora en este procedimiento se encuentra vencido".

36. Asimismo, en la parte final del escrito antes citado, el administrado manifiesta que ha cumplido con las medidas correctivas ordenadas mediante la Resolución

⁴¹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos

24.1 El administrado podrá presentar recurso de reconsideración contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de sanción o el dictado de medida correctiva, solo si adjunta prueba nueva.

24.2 El administrado podrá presentar recurso de apelación contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de sanción o el dictado de medida correctiva.

24.3 Los recursos administrativos deberán presentarse en un plazo de quince (15) días hábiles, contado desde la notificación del acto que se impugna.

24.4 La impugnación de una medida cautelar se concede sin efecto suspensivo.

24.5 La impugnación de la sanción impuesta se concede con efecto suspensivo.

24.6 La impugnación de la medida correctiva se concede sin efecto suspensivo, salvo que la Autoridad Decisora disponga lo contrario.

Artículo 25°.- Elevación del recurso de apelación

25.1 Corresponde a la autoridad que emitió el acto que se impugna pronunciarse sobre la concesión del recurso de apelación en el plazo de cinco (5) días hábiles.

25.2 Concedido el recurso de apelación, se elevará el actuado correspondiente al Tribunal de Fiscalización Ambiental, notificando la concesión del recurso al impugnante.

Artículo 26°.- Consentimiento de la resolución final

Si el administrado no presenta recurso administrativo dentro del plazo establecido, o aquél es declarado inadmisibles o improcedente, la Autoridad Decisora declarará consentida la resolución final.

Debe indicarse que las disposiciones antes señaladas se encuentran recogidas en los artículos 24° a 26° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

⁴² Fojas 123 a 173.

Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015 lo que concuerda con su petitorio citado *supra*.

37. En tal sentido, esta Sala advierte que el escrito del 2 de diciembre de 2015 tuvo como objeto comunicar a la Administración el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas a través de la referida resolución directoral, mas no a ejercer su derecho de contradicción respecto de la misma, pues en el referido escrito no se expresa de manera alguna la voluntad de recurrir el acto administrativo en cuestión. Además, dicho escrito no cumple con los requisitos del artículo 211° de la Ley N° 27444, puesto que no se indicó que se recurría la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI, y tampoco se infiere del mismo algún cuestionamiento a la precitada resolución.
38. Es por dicha razón que, mediante la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI del 14 de diciembre de 2015, la DFSAI declaró consentida la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI la cual quedó firme, tal como dispone el artículo 212° de la Ley N° 27444⁴³.
39. No obstante dicha situación, mediante el escrito de fecha 14 de enero de 2016, Nutrifish interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI indicando que el escrito de fecha 2 de diciembre de 2015 era el recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI.
40. Al respecto, debe indicarse que los numerales 206.2 y 206.3 del artículo 206° de la Ley N° 27444⁴⁴, establecen que solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión; así como que no cabe impugnación de los actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.
41. Teniendo en cuenta que esta Sala considera que la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI ha quedado consentida al no haber sido recurrida en la forma establecida en la Ley N° 27444, la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI no era susceptible de ser cuestionada a través de la interposición de un recurso de apelación, puesto siendo un acto de trámite es confirmatorio de un acto administrativo que se encuentra consentido, razón por la cual debe declararse

⁴³ LEY N° 27444.
Artículo 212°.- Acto firme
Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

⁴⁴ LEY N° 27444.
Artículo 206°.- Facultad de contradicción
(...)
206.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.
206.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.



improcedente el recurso de apelación interpuesto por Nutrifish el 14 de enero de 2016.

42. Del mismo modo, el principio de legalidad, establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, prevé que 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 conferidas⁴⁵.
43. En el presente caso, tal como se ha señalado precedentemente, la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI declaró consentida la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI, por lo cual quedó firme; sin embargo, y sin tener en cuenta lo previsto en el artículo 206° de la Ley N° 27444, emitió la Resolución Directoral N° 075-2016-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2016, mediante la cual concedió el recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI y consideró el escrito de fecha 2 de diciembre de 2015 como un recurso de apelación sin señalar las razones fácticas y legales que motivaron dicho encausamiento.
44. 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 contenidos en la Ley N° 27444, habiéndose configurado la causal de nulidad establecida en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444.
45. Por tanto, esta Sala considera que debe declararse la nulidad de la Resolución Directoral N° 075-2016-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2016, puesto que –tal como dispone el artículo 206° de la Ley N° 27444– la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI no era un acto administrativo impugnabile; en consecuencia, debe devolverse a la DFSAI el expediente administrativo para los fines correspondientes.

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 de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

⁴⁵

LEY N° 27444.
TÍTULO PRELIMINAR
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)

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

SE RESUELVE:

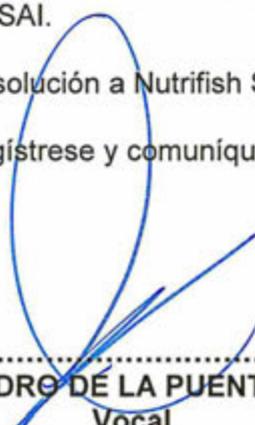
PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 075-2016-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2016; por los considerandos expuestos en la presente Resolución.

SEGUNDO.- Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de apelación interpuesto por Nutrifish S.A.C., por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

TERCERO.- Devolver los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para los fines del caso teniendo en cuenta lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a Nutrifish S.A.C.

Regístrese y comuníquese.



.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



VOTO DISCREPANTE DEL VOCAL RAFAEL MAURICIO RAMIREZ ARROYO

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas vocales, **DISIENTO** del voto en mayoría, en cuanto resolvió:

- (i) Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 075-2016-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2016 (a través de la cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos concedió el recurso de apelación interpuesto por Nutrifish contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015) y,
- (ii) Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de apelación interpuesto por la referida empresa contra la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI (mediante la cual la primera instancia administrativa declaró consentida la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015).

Al respecto, es mi opinión que la concesión del recurso de apelación interpuesto por Nutrifish contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015 (contenida en la Resolución Directoral N° 075-2016-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2016) es acorde al ordenamiento jurídico, puesto que ha sido emitida conforme con los principios y disposiciones contenidos en la Ley N° 27444; y, principalmente, porque se resguarda el derecho fundamental de acceso a la justicia de Nutrifish, tal como expondré a continuación:

1. Mediante la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Nutrifish por la comisión de dos (2) conductas infractoras y ordenó el cumplimiento de una (1) medida correctiva, tal como se muestra en los Cuadros N°s 1 y 2 de la presente resolución.
2. Posteriormente, a través del escrito con Registro N° 62622 del 2 de diciembre de 2015, Nutrifish manifestó lo siguiente:

"EXPEDIENTE: N° 114-2012-OEFA/DFSAI/PAS
RES. DIRECTORAL: 716-2015-OEFA/DFSAI
SUMILLA: Se subsana cumplimiento de compromisos ambientales.

(...)

I. PETITORIO

Solicitamos se sirva admitir los medios probatorios vinculados con el cumplimiento de compromisos ambientales. Y, por tanto, den por subsanada la infracción que se le imputa Nutrifish S.A.C. dado que se ha implementado de la medida correctiva ordenada.

Asimismo, pedimos a su Dirección, en el más breve plazo, disponga el archivo definitivo del presente Expediente, ya que el plazo máximo para que la Administración ejerza su potestad sancionadora en este procedimiento se encuentra vencido".

II. FUNDAMENTOS DE HECHO

(...)

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

(...)

7. Finalmente, **respecto a la vulneración del debido procedimiento** podemos determinar que para el caso de los procedimientos administrativos sancionadores tramitándose por el OEFA, el artículo 42° del TUO del Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador señala que la facultad para determinar la existencia de una infracción administrada y la imposición de una sanción, prescribe en un plazo de cuatro (4) años contados desde la comisión de la supuesta infracción.

8. En el caso concreto la inspección de la cual se desprende la supuesta infracción fue realizada el 7 de noviembre de 2011 y la Resolución Directoral que motiva el presente escrito fue notificada el 11 de noviembre de 2015.
(Resaltado agregado).

3. De la revisión del escrito antes citado, advierto que es un recurso administrativo interpuesto contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015, toda vez que cumple con los requisitos establecidos en los artículos 113°, 207° y 211° de la Ley N° 27444¹.

¹ El artículo 211° de la Ley N° 27444 dispone que los recursos administrativos deben señalar el acto del que se recurre y cumplir los demás requisitos previstos en el artículo 113° de la referida ley, siendo además que debe estar autorizado por letrado.

Por su parte, el artículo 113° de la Ley N° 27444 señala que:

"Artículo 113°.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.
2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.
6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados".

Sin perjuicio de lo expuesto resulta oportuno indicar que en el supuesto de negado de que el escrito presentado por Nutrifish no hubiera cumplido todos los requisitos establecidos en los artículos 113° y 211° de la Ley N° 27444, esto no constituiría *per se* un motivo para que no sea considerado como un recurso de apelación, en la medida que la Administración se encuentra facultada a solicitar la subsanación de la omisión de las formalidades previstas legalmente para la presentación de los escritos y, en caso de estar referidos a formalidades no esenciales (y siempre que ello no afecte el derecho de terceros o el interés público), se encuentra facultada a darles el trámite correspondiente, en aplicación de los principios de informalismo y eficacia establecidos en los numerales 1.6 y 1.10 del artículo IV del Título Preliminar de dicho cuerpo legal, no pudiendo valerse de deficiencias para denegar el pedido del administrado.

4. En efecto, Nutrifish presentó el escrito con Registro N° 62622 del 2 de diciembre de 2015, dentro de plazo de quince (15) días de notificada la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015, el cual además se encuentra suscrito por letrado.
5. Asimismo, en dicho escrito se consignó la identificación de Nutrifish, su domicilio procesal, su representante y la firma del representante, la indicación del órgano al cual es dirigido el escrito, la relación de los documentos que acompañan a dicho escrito, así como la indicación del expediente del que se trata.
6. Además, respecto al requisito de expresar de manera concreta lo pedido, de los extractos del escrito con Registro N° 62622 del 2 de diciembre de 2015 citados en el considerando 2 del presente voto, observo que Nutrifish solicitó la revisión de la legalidad de la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015, puesto que se habría vulnerado el principio de debido procedimiento, debido a que la facultad del OEFA para determinar la existencia de infracciones habría prescrito (considerando el periodo transcurrido desde la comisión de la supuesta infracción y la notificación de la resolución apelada).
7. En tal sentido, si bien en la sumilla del escrito con Registro N° 62622 del 2 de diciembre de 2015 presentado por Nutrifish se indicaba "*Se subsana cumplimiento de compromisos ambientales*" debe precisarse que, en razón de lo dispuesto en los artículos 75° y 213° de la Ley N° 27444² la autoridad administrativa tiene el deber de encauzar de oficio un escrito si es que del mismo se puede deducir su verdadero carácter, siendo que del error en la calificación del recurso por parte del recurrente no obstaculizará su tramitación. Por tanto, teniendo en cuenta que la administrada fundamentó el referido escrito en cuestiones de puro derecho, correspondía que la DFSAI lo encauzara como un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015³ y lo elevara al Tribunal de Fiscalización Ambiental.
8. Por tal motivo, habiéndose acreditado que el escrito con Registro N° 62622 del 2 de diciembre de 2015 es un recurso de apelación interpuesto por Nutrifish contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015, considero que la Resolución Directoral N° 075-2016-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2016,



2

LEY N° 27444.**Artículo 75°.- Deberes de las autoridades en los procedimientos**

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

(...)

3. Encausar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos.

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.

3

LEY N° 27444.**Artículo 209°.- Recurso de apelación**

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expedió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

por medio de la cual la DFSAI concedió dicho recurso es conforme con los principios y disposiciones contenidos en la Ley N° 27444.

9. Sin perjuicio de lo expuesto, de la revisión de íter del procedimental⁴ noto que mediante la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI del 14 de diciembre de 2015, la DFSAI declaró consentida la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015, haciendo caso omiso al recurso de apelación interpuesto por Nutrifish contra esta última resolución, lo cual contraviene lo dispuesto en la normativa vigente.
10. En efecto, el artículo 26° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, establece que la Autoridad Decisora declarará consentida la resolución final (en este caso la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI) solo cuando no se haya presentado el recurso administrativo dentro del plazo establecido, o cuando el recurso en cuestión sea declarado inadmisibile o improcedente⁵, lo cual no ha ocurrido en el presente caso, pues Nutrifish recurrió la

⁴ En el presente caso, se llevaron a cabo las siguientes actuaciones procedimentales:

N°	Documentos	Emisión	Notificación / Presentación	Actuación procedimental
1	Notificación del Reporte de Ocurrencias N° PAITA-05-01-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dif	07/11/2011	07/11/2011	Inicio del procedimiento administrativo sancionador.
2	Escrito N° 00095240-2011	11/11/2011		Presenta descargos contra Reporte de Ocurrencias N° PAITA-05-01-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dif
3	Resolución Subdirectoral N° 431-2014-OEFA/DFSAI/SDI	21/02/2014	25/02/2014	Se precisa imputación de cargos realizada mediante Reporte de Ocurrencias N° PAITA-05-01-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dif
4	Escrito N° 012314	17/03/2014		Presenta descargos contra Resolución Subdirectoral N° 431-2014-OEFA/DFSAI/SDI
5	Escrito N° 11583	26/02/2015		Solicita prescripción y archivo del procedimiento administrativo sancionador.
6	Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI	31/07/2015	11/11/2015	Se declara responsabilidad administrativa de Nutrifish por la comisión de dos (2) infracciones, se ordena cumplimiento de una (1) medida correctiva y se dispone inscripción de resolución directoral en Registro de Actos Administrativos.
7	Escrito N° 62622	02/12/2015		Interpone recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI.
8	Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI	14/12/2015	04/01/2016	Se declara consentida la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI
9	Escrito N° 2888	14/01/2016		Apela Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI
10	Resolución Directoral N° 075-2016-OEFA/DFSAI	18/01/2016	19/01/2016	Se concede el recurso de apelación interpuesto por Nutrifish contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI.

⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 26°.- Consentimiento de la resolución final

Si el administrado no presenta recurso administrativo dentro del plazo establecido, o aquél es declarado inadmisibile o improcedente, la Autoridad Decisora declarará consentida la resolución final.

Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI a través del escrito con Registro N° 62622 del 2 de diciembre de 2015.

11. Al respecto, debe indicarse que el principio de legalidad, establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, prevé que 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 conferidas⁶.
12. En razón de lo expuesto considero que la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI del 14 de diciembre de 2015 contraviene el ordenamiento jurídico, razón por la cual contiene un vicio que causa su nulidad, según lo establecido en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444⁷.
13. En este punto, resulta oportuno señalar que la autoridad competente para declarar la nulidad de los actos administrativos es la instancia superior de quien los emitió, según lo dispuesto en el numeral 11.2 del artículo 11° y el numeral 202.2 del artículo 202° de la Ley N° 27444⁸.
14. En el presente caso, tal como dispone el numeral 2.1 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, el Tribunal de Fiscalización Ambiental⁹, constituye la segunda y última instancia administrativa por

Debe indicarse que la disposición antes señalada se encuentra recogida en el artículo 26° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

6

LEY N° 27444.

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.2. 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.

7

LEY N° 27444.

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.

8

LEY N° 27444.

Artículo 11°.- Instancia competente para declarar la nulidad

(...)

11.2 La nulidad será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad.

Artículo 202°.- Nulidad de oficio

(...)

202.2 La nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario.

Además de declarar la nulidad, la autoridad podrá resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo podrá ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

9

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD, Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.

lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI del 14 de diciembre de 2015 (a través de la cual la DFSAI declaró consentida la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI, pese a haber sido recurrida a través del escrito con Registro N° 62622 del 2 de diciembre de 2015), conforme a los términos antes expuestos.

15. Teniendo en cuenta lo expuesto, al advertir el vicio incurrido en dicho acto administrativo (en mérito de la presentación del escrito con Registro N° 2888 del 14 de enero de 2016 por parte de Nutrifish donde interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI del 14 de diciembre de 2015), correspondía que la primera instancia administrativa concediera el recurso de apelación interpuesto por Nutrifish contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI y elevara los actuados a la Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera, sin que fuera necesario emitir pronunciamiento alguno sobre la invalidez de la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI del 14 de diciembre de 2015, como en efecto hizo.
16. Es así que mediante la Resolución Directoral N° 075-2016-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2016 la DFSAI concedió el recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI, señalando lo siguiente:

"3. El 2 de diciembre del 2015, mediante escrito ingresado con registro N° 62622, Nutrifish interpuso recurso de apelación contra la Resolución, el cual fue complementado mediante escrito con registro N° 2888 del 14 de enero de 2016.

9. (...) del análisis del recurso de apelación interpuesto por Nutrifish el 11 [2] de diciembre de 2015, se advierte que este cumple con los requisitos establecidos en los artículos 113° y 211° de la Ley N° 27444.

10. Asimismo, tomando en cuenta que la Resolución fue notificada a Nutrifish el 11 de noviembre del 2015 y que el recurso de apelación fue presentado el 2 de diciembre del 2015, se advierte que este ha sido interpuesto dentro del plazo de quince (15) días hábiles mencionado líneas arriba".

17. Ahora bien, una distinta interpretación de los hechos y de la legislación vigente impide un efectivo control de la actuación de la Administración (a través de la revisión de la legalidad de la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015) y, principalmente, no salvaguarda su derecho de defensa en sede Administrativa ni el derecho fundamental de Nutrifish a una doble instancia¹⁰,

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental

2.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es un órgano resolutorio del OEFA que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con autonomía técnica en el ejercicio de sus funciones e independencia funcional en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos.

¹⁰ Sobre el derecho de doble instancia que asiste a Nutrifish debe indicarse que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 010-2001-AI/TC (fundamento jurídico 3) ha señalado lo siguiente:

"3. (...) En efecto, el derecho a la pluralidad de instancias no es un contenido esencial del derecho al "debido proceso administrativo" -pues no toda resolución es susceptible de ser impugnada en dicha sede-; pero sí lo es del derecho al debido proceso "judicial", pues la garantía que ofrece el Estado constitucional de derecho es que las reclamaciones de los particulares contra los actos expedidos por los órganos públicos, sean resueltas por un juez

puesto que un acto consentido implica la falta de agotamiento de la vía administrativa, lo cual es necesario para que un administrado pueda acceder a una tutela judicial efectiva, instancia en la cual tendrá a una autoridad imparcial e independiente que revise el acto emitido por la Administración.

Por tales motivo, considero que en el presente caso: i) debe declararse la nulidad de la Resolución Directoral N° 1187-2015-OEFA/DFSAI del 14 de diciembre de 2015 que declaró consentida la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015; y, ii) corresponde emitir un pronunciamiento sobre el recurso de apelación interpuesto por Nutrifish contra la Resolución Directoral N° 716-2015-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2015.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO

Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

independiente, imparcial y competente, sede ésta en la que, además, se debe posibilitar que lo resuelto en un primer momento pueda ser ulteriormente revisado, cuando menos, por un órgano judicial superior.

(...)

Naturalmente, los órganos y tribunales administrativos no satisfacen esas condiciones de imparcialidad e independencia, pues se trata de entes que, o forman parte de la estructura organizativa del órgano cuyo acto administrativo se reclama, o pertenecen, en general, al Poder Ejecutivo. Precisamente porque los órganos administrativos no cumplen esas garantías mínimas que debe observar el ente que resuelva el conflicto, es que, al tiempo de considerarse el agotamiento de la vía administrativa como un derecho del particular [derecho que se traduce en evitarle el acceso a la justicia ordinaria si puede resolver su conflicto con la administración estatal en dicha sede], dicha vía, cuando se fija su agotamiento de manera obligatoria, debe contemplarse de manera tal que no pueda considerarse un privilegio del Estado o, acaso, como una medida que, irrazonable y desproporcionadamente, disuada, imposibilite o impida el acceso del particular a un tribunal de justicia.

En ese sentido, estima el Tribunal Constitucional que, si el legislador prevé la obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa, una exigencia derivada del derecho de acceso a la justicia es que éste sea configurado de la manera más breve como sea posible, pues de ese modo se optimiza mejor el principio pro actione".