



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° 005-2017-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 189-2016-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : PRODUCTOS PESQUEROS DEL SUR S.A.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1436-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1436-2016-OEFA/DFSAI del 21 de setiembre de 2016, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Productos Pesqueros del Sur S.A., contra la Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI del 21 de abril de 2016, en los extremos que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Productos Pesqueros del Sur S.A. por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) **No implementar trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de agua de limpieza y de lavado de materia prima del proceso en la sala de proceso A, conforme a lo establecido en su PAMA.**
- (ii) **No implementar trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de agua de limpieza y de lavado de materia prima del proceso en la sala de proceso C, conforme a lo establecido en su PAMA".**

Lima, 2 de febrero de 2017

I. ANTECEDENTES

1. Productos Pesqueros del Sur S.A.¹ (en adelante, **Propesur**) es titular de la licencia de operación de la planta de congelado con una capacidad instalada de trece toneladas por día (13 t/d) de procesamiento de recursos hidrobiológicos², ubicada en el establecimiento industrial pesquero (en adelante, **EIP**), sito en avenida Circunvalación manzana A, lote 2, Parque Industrial, distrito de Pocollay, provincia y departamento de Tacna.
2. Mediante Oficio N° 471-95-PE/DIREMA del 14 de julio de 1995, el Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) otorgó calificación favorable al Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, **PAMA**) presentado por Propesur.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20119488398.

² Dicha licencia fue otorgada a través de la Resolución Ministerial N° 374-97-PE del 4 de agosto de 1997.

3. El 22 de abril de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a la planta de congelado (en adelante, **Supervisión Regular 2014**), durante la cual se detectaron hallazgos que fueron consignados en el Acta de Supervisión N° 0077-2014-OEFA/DS-PES³ (en adelante, **Acta de Supervisión**) del 22 de abril de 2014 y analizados en el Informe N° 00118-2014-OEFA/DS-PES del 18 de junio de 2014⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**). El análisis de dichos hallazgos originaron la emisión del Informe Técnico Acusatorio N° 345-2015-OEFA/DS del 16 de julio de 2015⁵ (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 0233-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 15 de marzo de 2016⁶, notificada el 16 de marzo de 2016⁷, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Propesur.
5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por Propesur⁸ la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI del 21 de abril de 2016, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Propesur⁹ –entre otras– por las conductas infractoras que se muestran a continuación en el Cuadro N° 1:

³ Folios 8 a 11.

⁴ Documento contenido en el disco compacto, que obra a folio 7.

⁵ Folios 1 a 13.

⁶ Folios 14 a 35.

⁷ Folios 38 y 39.

⁸ Folios 43 a 201.

⁹ 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, establece 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:

a) 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.

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por la cuales se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Propesur en la Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Normas sustantivas y tipificadoras
1	No implementó trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de agua de limpieza y de lavado de materia prima del proceso en la sala de proceso A, conforme a lo establecido en su PAMA.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado mediante Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE ¹⁰ (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE), en concordancia con el literal c) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ¹¹ .
2	No implementó trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento del agua de limpieza y de lavado de materia prima del proceso en la sala de proceso C, conforme a lo establecido en su PAMA.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con el literal c) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

Fuente: Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

6. Asimismo, mediante dicho pronunciamiento, la DFSAI ordenó a Propesur –entre otras– la medida correctiva que se detalla a continuación en el Cuadro N° 2, por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1:

- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

¹⁰ **DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE.**

Artículo 134°.-Infracciones

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

(...)

73. Incumplir compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, contenidos en los instrumentos de gestión ambiental (EIA, PAMA, PMA y otros) y obligaciones ambientales aprobadas por la autoridad sectorial competente

(...)

¹¹ **Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, publicada el 20 de diciembre del 2013 en el diario oficial El Peruano**

Artículo 4°.- Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental

4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental:

a) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o la salud humana. Esta infracción se refiere al incumplimiento de compromisos contemplados en los Instrumentos de Gestión Ambiental que tiene un carácter social, formal u otros que por su naturaleza no implican la generación de daño potencial o real. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cinco (5) hasta quinientos (500) Unidades Impositivas Tributarias

c) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5000) Unidades Impositivas Tributarias.

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada a Propesur en la Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1

Medida correctiva				
N°	Conductas infractoras	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	No implementó trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de agua de limpieza y de lavado de materia prima del proceso en la sala de proceso A, conforme a lo establecido en su PAMA.	Acreditar la implementación y operatividad de las trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de los efluentes del proceso en la sala de proceso A y en la sala de proceso C de la planta de congelado ubicada en Tacna de PROPEUR, conforme a lo establecido en su PAMA.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contado a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada. En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contado a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá remitir a la DFSAI un informe técnico acompañado de medios visuales (fotografías y/o videos claros) de los equipos implementados, con fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84, que acredite la implementación de la medida correctiva. Los medios probatorios deben describir los trabajos de la instalación, implementación y operatividad de las trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de agua de limpieza y de lavado de materia prima del proceso, en la sala de proceso A y en la sala de proceso C, conforme a lo establecido en el PAMA de su planta de congelado.
2	No implementó trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento del agua de limpieza y de lavado de materia prima del proceso en la sala de proceso C, conforme a lo establecido en su PAMA.			

Fuente: Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

7. La Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos¹²:

¹² Cabe señalar que a través de dicho pronunciamiento la DFSAI también declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Propesur por las siguientes conductas infractoras:

N°	Presunta conducta infractora	Normas que tipifican las conductas infractoras
3-293	No realizó doscientos noventa y uno (291) monitoreos <u>diarios</u> a efluentes tratados de su planta de congelado durante el año 2012.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
294-334	No realizó cuarenta y uno (41) monitoreos <u>semanales</u> a los efluentes tratados de su planta de congelado durante el año 2012.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
335 - 354	No realizó veinte (20) monitoreos <u>bisemanales</u> a los efluentes tratados de su planta de congelado durante el año 2012.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
355 - 364	No realizó diez (10) monitoreos <u>mensuales</u> a los efluentes tratados de su planta de congelado durante el año 2012.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
365 - 487	No realizó ciento veintitrés (123) monitoreos en frecuencia tres (3) <u>por semana</u> de efluentes tratados de su planta de congelado durante el 2012.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
488 - 883	No realizó trescientos noventa y seis (396) monitoreos <u>diarios</u> a los efluentes tratados de su planta de congelado durante el 2013.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
884 - 939	No realizó cincuenta y seis (56) monitoreos <u>semanales</u> a los efluentes tratados de su planta de congelado durante el periodo enero del 2013 a enero del 2014.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.



940 - 967	No realizó veintiocho (28) monitoreos <u>bisemanales</u> a los efluentes tratados de su planta de congelado durante el período enero del 2013 a enero del 2014.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
968 - 980	No realizó trece (13) monitoreos <u>mensuales</u> a los efluentes tratados de su planta de congelado durante el período enero del 2013 a enero del 2014.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
981 - 1148	No realizó ciento sesenta y ocho (168) monitoreos en frecuencia <u>tres (3) por semana</u> a los efluentes tratados de su planta de congelado durante el período enero del 2013 a enero del 2014.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
1149 - 1284	No realizó: <ul style="list-style-type: none"> - Ochenta (80) monitoreos <u>diarios</u> a los efluentes tratados de su planta de congelado durante el período febrero al 21 de abril del 2014. - Doce (12) monitoreos <u>semanales</u> a los efluentes tratados de su planta de congelado durante el período febrero al 21 de abril del 2014. - Seis (6) monitoreos <u>bisemanales</u> a los efluentes tratados de su planta de congelado durante el período febrero al 21 de abril del 2014. - Dos (2) monitoreos <u>mensuales</u> a los efluentes tratados de su planta de congelado durante el período febrero al 21 de abril del 2014. - Treinta y seis (36) monitoreos en frecuencia de <u>tres (3) por semana</u> a los efluentes tratados de su planta de congelado durante el período febrero al 21 de abril del 2014. 	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con el literal a) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
1285 - 1292	No realizó ocho (8) monitoreos de efluentes del residual líquido del proceso productivo de su planta de congelado, correspondiente a los trimestres 2012-I, 2012-II, 2012-III, 2012-IV, 2013-I, 2013-II, 2013-III y 2013-IV, conforme a su PAMA.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
1293 - 1300	No realizó ocho (8) monitoreos de efluentes de limpieza y mantenimiento de equipos de su planta de congelado correspondiente a los trimestres 2012-I, 2012-II, 2012-III, 2012-IV, 2013-I, 2013-II, 2013-III y 2013-IV, conforme a su PAMA.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
1301	No realizó un (1) monitoreo de efluentes del residual líquido del proceso productivo de su planta de congelado correspondiente al trimestre 2014-I, conforme a su PAMA.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con el literal a) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD
1302	No realizó un (1) monitoreo de efluentes de limpieza y mantenimiento de equipos de su planta de congelado correspondiente al trimestre 2014-I, conforme a su PAMA.	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en concordancia con el literal a) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

Sobre las conductas infractoras descritas en los numerales 1 y 2 del Cuadro N° 1

- (i) La DFSAI sostuvo que, de acuerdo con su PAMA, Propesur se encontraba obligado a implementar trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de agua de limpieza y del lavado de materia prima del proceso en cada una de las salas de proceso.
- (ii) Pese a dicha obligación, durante la Supervisión Regular 2014, la DS constató que Propesur no contaba con trampas de sólidos ni filtros finos.
- (iii) Respecto de lo señalado por Propesur en sus descargos, sobre que cada sala de proceso contaba con pozas de sedimentación con doble filtro, uno con planchas de acero con perforaciones de ¼" de diámetro y otra canastilla con malla fina, la DFSAI precisó que las fotografías presentadas

1303	No tenía un almacén central de residuos sólidos peligrosos, conforme a las condiciones señaladas en el Artículo 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.	Numeral 2 del artículo 16° de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobada por Ley N° 27314 y el numeral 5 del artículo 25° y el artículo 40°, en concordancia con el literal d) del numeral 2 del artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
------	---	--

Asimismo, la primera instancia ordenó a Propesur la medida correctiva que se detalla a continuación, por las conductas infractoras descritas en cuadro anterior:

Medidas correctivas			
Conductas infractoras	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
3 - 1302	Capacitar al personal responsable de verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental en temas de monitoreo de efluentes y control de calidad ambiental, a través de un instructor especializado que acredite conocimientos en el tema.	En un plazo de treinta (30) días hábiles contado a partir del día siguiente de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, PROPEUR deberá remitir a esta Dirección un informe con el registro firmado por los participantes de la capacitación, el área a la que pertenecen, copia de las diapositivas de la capacitación, copia de los certificados y/o constancias emitidos por los responsables de la capacitación, el panel fotográfico de la capacitación y el currículum vitae o los documentos que acrediten la especialización del instructor.
1302	Acreditar la implementación en la planta de congelado, de un almacén central para el acopio de residuos sólidos peligrosos, que se encuentre techado, cerrado, cercado, con piso liso e impermeabilizado, entre otros, conforme al Artículo 40° del RLGRS.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá presentar a la DFSAI, los documentos que acrediten la implementación en la planta de congelado del almacén central, incluyendo los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84) que sean necesarios.

Sin embargo, en el presente acápite, solo se hará referencia a aquellos fundamentos vinculados a la conducta infractora que habría sido materia de impugnación por parte de Propesur.

no se encontraban georreferenciadas ni permitían determinar si dichos equipos corresponden a las salas de procesos o a la planta de congelado de Propesur.

- (iv) Por otro lado, la DFSAI señaló que la falta de implementación de las trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de agua de limpieza y del lavado de materia prima del proceso en las salas de proceso A y C podrían ocasionar un perjuicio a la salud pública.
- (v) Finalmente, con la finalidad de que el administrado realice sus actividades productivas conforme a lo establecido en su PAMA y evite la contaminación al ambiente, la primera instancia ordenó la medida correctiva detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 2.

8. El 13 de mayo de 2016, Propesur interpuso un recurso de reconsideración¹³ contra la Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI, el cual se sustentó en los siguientes argumentos¹⁴:

- i. El administrado sostuvo que habría cumplido con implementar las trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de sus efluentes y, en relación a sus colaboradores, señalaron que:

*"(...) son profesionales debidamente capacitados y que están en constante actualización de sus especialidades, por lo que no requiere que un **"INSTRUCTOR ESPECIALIZADO"** les imparta técnicas o conocimientos que ellos en sus 5 años de estudios universitarios ya han adquirido, y que los ponen en práctica a diario en la oportunidad del procesamiento de diferentes especies pesqueras."* (Resaltado original)

- ii. Así también, Propesur solicitó a la DFSAI que pueda disponer que los inspectores de OEFA Tacna *"hagan una inspección y constaten in situ lo que sostenemos en nuestros dos escritos, a efectos que de una vez por todas, el caso sea archivado"*.

9. Mediante la Resolución Directoral N° 1436-2016-OEFA/DFSAI del 21 de setiembre de 2016, la DFSAI declaró infundado dicho recurso de reconsideración sobre la base de los siguientes fundamentos¹⁵:

¹³ Folios 326 a 328. Mediante escrito de registro N° E01-57436 de fecha 17 de agosto de 2016, Propesur adjuntó el escrito antes señalado con la firma de abogado Miguel Palacios Carpio con registro de Colegio de Abogados de Arequipa N° 2072, subsanando este requisito procedimental y reiterando los argumentos presentados anteriormente (folios 357 y 358).

¹⁴ En el presente acápite solo se hará referencia a aquellos argumentos vinculados a las conductas infractoras descritas en los numerales 1 y 2 en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, que fueron materia de pronunciamiento por parte de la DFSAI en la resolución apelada.

¹⁵ Conviene señalar que el considerando 21 de la Resolución Directoral N° 1436-2016-OEFA/DFSAI señaló lo siguiente, respecto a la delimitación de su pronunciamiento:

"21. Cabe precisar que existen aspectos del recurso de reconsideración presentado por la empresa sobre los cuales no se han presentado medios probatorios nuevos sino únicamente ha reiterado algunos argumentos presentados con anterioridad, y además ha reforzado otros a través de una interpretación complementaria, por lo que no son objeto de pronunciamiento en la presente resolución."

- a) De la evaluación de la documentación presentada por el administrado en los escritos de registro N° E01-31391 y N° E01-36580 del 27 de abril y 13 de mayo de 2016 respectivamente, para acreditar que contaba con trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de agua de limpieza y de lavado de materia prima del proceso en las salas de proceso A y B, la DFSAI sostuvo que luego de la ubicación de las coordenadas de las cajas de registros de las salas de procesos en cuestión en el programa *Google Earth* se aprecia que estas se encuentran en el EIP de Propesur, pero de las Ilustraciones N°s 4 y 5 de la sala "C" no se puede apreciar si las cajas de registros cuentan o no con los filtros finos, tal como sí se aprecia en la Ilustración N° 2 correspondiente a la sala "A", donde se tiene la vista de una canastilla en la caja de registro.
- b) A ello, agregó que debe tenerse en consideración las fotografías presentadas por Propesur no cuentan con fecha de captura de la imagen, por lo que no acreditan fehacientemente que al momento de la Supervisión Regular 2014 la empresa contara con las trampas de sólidos y finos como parte del tratamiento de sus efluentes, en consecuencia dichos medios probatorios no desvirtúan su responsabilidad en la comisión de las infracciones en cuestión.

10. El 30 de setiembre de 2016, Propesur interpuso un recurso de apelación¹⁶ contra la Resolución Directoral N° 1436-2016-OEFA/DFSAI, en los siguientes términos:

- (i) A modo de cuestión previa, el administrado afirmó con referencia a la resolución apelada que "...no soportan el mínimo análisis" y "escribir 15 paginas (sic) consignando referencias que ya fueron explicadas en reiterados escritos y en forma personal en la oportunidad de nuestra presencia en sus (sic) despacho, resulta inaceptable por decir lo menos".
- (ii) De otra parte, Propesur alegó que siempre habría contado con las trampas de sólidos con filtros finos de acero inoxidable, como acreditaría con las fotografías que obran en el expediente. Agregó que dicha circunstancia habría sido verificada por los técnicos del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (en adelante, **Sanipes**), por los inspectores de Produce y por los inspectores de OEFA¹⁷.

¹⁶ Folios 375 a 385.

¹⁷ Sobre este punto el administrado señaló expresamente lo siguiente:

"(...) La existencia de estos elementos en nuestras salas de procesos ha sido verificada por los técnicos de SANIPES por más de 15 años consecutivos durante los procesos de auditoría para otorgarnos o renovar la HABILITACIÓN TÉCNICO (sic) O REGISTRO DE PLANTA. Si no existiesen instalados las trampas, SANIPES no hubiera otorgado la Habilitación Sanitaria, también la existencia de estos elementos han sido verificados por los inspectores de Produce y últimamente por los de la OEFA, por consiguiente no hay razón para ignorarlos y decir que **NO HA CUMPLIDO**." (Resaltado original)

- (iii) Además, el administrado sostuvo que el desestimar el mérito probatorio de las fotografías que presentó por no tener fecha de captura de la imagen ni estar georreferenciadas resultaría arbitrario y subjetivo.
- (iv) Con relación a ello, el administrado cuestionó la utilización del programa *Google Earth*, pues “no proporciona las coordenadas ni imágenes exactas, son únicamente referenciales”.
- (v) Finalmente, Propesur adjuntó el acta de supervisión directa realizada el 19 y 20 de setiembre de 2016, en la cual “se ha verificado in situ la existencia de las canaletas y canastillas con malla de acero inoxidable”.

II. COMPETENCIA

- 11. 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**)¹⁸, se crea el OEFA.
- 12. 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° 30011¹⁹ (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.

¹⁸ **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.

¹⁹ **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:

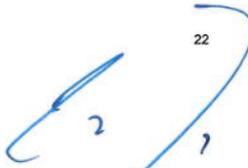
(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones 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.

13. 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 OEFA²⁰.
14. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²¹ 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/CD²² 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.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el

 20 **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.

21 **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.

 22 **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.

 23 **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.

 24 **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:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.

órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. 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)²⁵.
17. 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**)²⁶, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
18. En tal 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.
19. En el sistema jurídico nacional, 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 ambiente²⁷.
20. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²⁸ cuyo contenido esencial lo integra el

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

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁶ **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.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁸ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.

21. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³¹: (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 armónica³²; 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 referida³³.
22. 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

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.

²⁹ 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".

³⁰ 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.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³² 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".

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

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

23. 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 inciertos³⁴.
24. 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. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

25. Propesur apeló la Resolución Directoral N° 1436-2016-OEFA/DFSAI, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI, presentando nueva prueba respecto de los extremos referidos a las conductas infractoras descritas en los numerales 1 y 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución; asimismo, mediante el presente recurso de apelación no formuló ningún argumento respecto de las demás conductas infractoras que son materia de análisis por lo que estas han quedado firmes, en aplicación del artículo 212° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General³⁵.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Propesur por no implementar trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de agua de limpieza y de lavado de materia prima del proceso en las salas de proceso A y C, conforme a lo establecido en su PAMA.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

- V.1. **Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Propesur por no implementar trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de agua de limpieza y de lavado de materia prima del proceso en las salas de proceso A y C, conforme a lo establecido en su PAMA**

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁵ 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.

26. En su recurso de apelación, a modo de cuestión previa, el administrado afirmó con referencia a la Resolución Directoral N° 1436-2016-OEFA/DFSAI que "...no soportan el mínimo análisis" y "escribir 15 paginas (sic) consignando referencias que ya fueron explicadas en reiterados escritos y en forma personal en la oportunidad de nuestra presencia en sus (sic) despacho, resulta inaceptable por decir lo menos".
27. A consideración de esta Sala Especializada, el argumento que subyace de las afirmaciones de Propesur citadas en el considerando anterior, es que la resolución apelada carecería de una debida motivación.
28. Sobre el particular, con relación a la debida motivación, debe indicarse que, conforme en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444³⁶ se establecen dos principios jurídicos relacionados con dicha exigencia, estos son, el principio de debido procedimiento y el de verdad material, respectivamente³⁷. Respecto (i) al principio del debido procedimiento,


36

LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

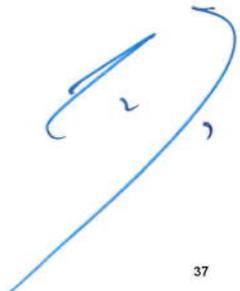
(...)

1.2. 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.

(...)

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.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.


37

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso".

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) se señala lo siguiente:

"(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

(...)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...).

Finalmente, en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7) se menciona lo siguiente:

"Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por "X", pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de "X" en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.

d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la "insuficiencia" de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.

se establece la garantía a favor de los administrados referida a que las decisiones que tome la autoridad administrativa se encuentren motivadas y fundadas en derecho; asimismo, sobre (ii) el principio de verdad material, se dispone que los hechos que sustenten las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa se encuentren verificados plenamente.

29. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos (debidamente probados)³⁸ y las razones jurídicas y normativas correspondientes.
30. Teniendo en cuenta ello, corresponde analizar si la DFSAI cumplió con las exigencias derivadas de la debida motivación al momento de emitir la Resolución Directoral N° 1436-2016-OEFA/DFSAI, para lo cual se analizará indirectamente, a su vez la motivación de la Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI.

Sobre el compromiso ambiental del PAMA de Propesur

31. En el presente procedimiento administrativo sancionador se imputó al recurrente la comisión de —entre otras— las conductas infractoras descritas en los numerales 1 y 2 en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, las cuales se encuentran vinculadas al incumplimiento del siguiente compromiso ambiental del PAMA de Propesur³⁹:

“(…)

VI. DIAGNOSTICO AMBIENTAL DE LAS OPERACIONES DE PROCESAMIENTO PESQUERO

e) *La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139°, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.*

f) *Motivaciones cualificadas.- Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal.”*

³⁸ Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las **decisiones adoptadas** se encuentren **sustentadas en hechos debidamente probados**, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

³⁹ Documento contenido en el disco compacto, que obra a folio 7.

6.1 Diagnóstico general de instalaciones y procesos.

6.1.1 De las instalaciones de las obras civiles.
De las plantas de procesamiento.

Sala de proceso:

(...)

- Sistema de drenaje por medio de canaletas **con trampas para sólidos y desprotegidas.**

(...)” (Énfasis agregado)

32. Dicho compromiso se encuentra especificado en el Formulario Complementario del PAMA⁴⁰ de la siguiente manera:

8.2. PROCESO PRODUCTIVO

A. DESAGUES DE LIMPIEZA DE PESCADO, SELECCION Y PROCESO

m3/TURNO	TRATAMIENTO	
	TRAMPAS Y FILTROS FINOS	OTROS
2	si	

DESTINO DE LOS SÓLIDOS RECUPERADOS.
RELLENO SANITARIO

33. De lo anterior, se desprende que Propesur debía implementar trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento del agua de limpieza, selección y proceso de materia prima, conforme a lo señalado en su PAMA.

Sobre los medios probatorios que sustentaron el incumplimiento del compromiso ambiental del PAMA de Propesur

34. De la revisión de la Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI, se advierte que la DFSAI indicó que durante la Supervisión Regular 2014, la DS constató que Propesur no contaba con trampas de sólidos ni filtros finos para el tratamiento del agua de limpieza, selección y proceso de materia prima, lo cual consta en el Acta de Supervisión:

N°	HALLAZGOS
(...)	(...)
3	<p>HALLAZGO: El administrado cuenta con tres salas de proceso de materia prima, en las cuales para el tratamiento de efluentes del lavado de la materia prima, proceso productivo y el tratamiento de limpieza de planta (pisos, paredes, superficies de equipos, canaletas, etc.) cuenta con lo siguiente:</p> <p>-Sala de proceso A; (...) no cuenta con ninguna trampa ni filtro antes de juntarse con los efluentes de la sala B y C (...)</p> <p>(...)</p>

⁴⁰ Documento contenido en el disco compacto, que obra a folio 7.

	-Sala de proceso C; (...) no cuenta con ninguna trampa, ni filtro antes de juntarse con los efluentes de la sala A y B, para luego ser vertidos a la red de alcantarillado público.
(...)	(...)

35. Así también, la DFSAI indicó que dicho hallazgo fue consignado en el Informe de Supervisión⁴¹ y en el ITA⁴²:

⁴¹ El hallazgo fue indicado en el Informe de Supervisión de la siguiente manera:

"7.1 Matriz de verificación de compromisos y obligaciones ambientales de la actividad de congelado"

N°	COMPONENTES		COMPROMISOS UBICADOS EN LOS IGA		CUMPLIMIENTO		ACTIVIDADES DESARROLLADAS
			COMPRO- MISMOS	UBICA- CIÓN EN EL IGA	(...)	NO CUMPL E	
1	TRATA- MIENTO DE EFLUENTES	Tratamien- to de efluentes del lavado de materia prima	(...)	(...)	-	√	<p>Durante la supervisión se constató que el administrado cuenta con tres salas de proceso, las cuales cuentan con lo siguiente:</p> <p>-Sala de proceso A; tiene canaletas cubiertas con rejillas de aberturas de 10 mm; cuentan con pozos de sedimentación, y <u>no cuenta con ninguna trampa de sólidos ni filtro</u> antes de juntarse con los efluentes de la sala B y C.</p> <p>(...)</p> <p>-Sala de proceso C; tiene las canaletas cubiertas con tapas tipo rejillas, con aberturas de 10 mm; cuentan con pozos de sedimentación y <u>no cuenta con ninguna trampa, ni filtro</u> antes de juntarse con los efluentes de la sala A y B, para luego ser vertidos a la red de alcantarillado público.</p>

36. Al respecto, debe indicarse que el artículo 165° de la Ley N° 27444 establece que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa⁴³. Asimismo, el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD⁴⁴ dispone que la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario⁴⁵.

(...)

8. HALLAZGOS

Hallazgo N° 1

Durante la supervisión se constató que para el tratamiento de los efluentes de proceso generados en la sala "A" y "C", **no ha implementado las trampas de sólidos ni filtros finos**, toda vez que son compromisos señalados en su Formulario Complementario del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de la actividad de procesamiento de congelado.

(...)" (Énfasis agregado)

- ⁴² Respecto al hallazgo en cuestión, en el ITA se concluyó lo siguiente:

"II. ANÁLISIS

II.1 Determinar si no implementar filtros finos y trampas de sólidos en las salas de proceso A y C de la planta, para el tratamiento de efluentes del proceso productivo, conforme se comprometió en su PAMA, configuran la infracción establecida en el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD:

(...)

8. (...), se concluye que existen evidencias suficientes que acreditan que PROPESUR, no implementó filtros finos y trampas de sólidos en las salas de proceso A y C de la planta, para el tratamiento de los efluentes del proceso productivo, incumpliendo así con lo establecido en su PAMA, (...).

(...)

III. CONCLUSIONES:

27. Se decide acusar a la empresa PRODUCTOS PESQUEROS DEL SUR S.A. por la siguiente presunta infracción:

- (i) Presunta infracción descrita en el inciso b) del numeral 4.1. del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. La razón es que se constató que el referido titular no implementó filtros finos y trampas para el tratamiento de los efluentes del proceso, conforme se comprometió en su PAMA.(...)"

LEY N° 27444.

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.

- ⁴⁴ RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 16°.- Documentos públicos

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

- ⁴⁵ Nótese que, en el presente caso, esta Sala Especializada en el ejercicio de sus funciones y como producto del análisis del expediente, no ha encontrado argumento o medio probatorio alguno que desvirtúe lo señalado por el supervisor, razón por la cual la información contenida en el referido documento se tendrá por cierta.

37. En ese sentido, el Acta de Supervisión y el Informe de Supervisión constituyen medios probatorios cuya información se presume cierta, salvo prueba en contrario⁴⁶, puesto que responde a una realidad de hecho apreciada directamente por la DS en ejercicio de sus funciones.
38. En ese sentido, se encuentra debidamente acreditado que Propesur no contaba con trampas de sólidos ni filtros finos para el tratamiento del agua de limpieza, selección y proceso de materia prima de las salas de proceso A y C de la planta de congelado, durante la Supervisión Regular 2014.
39. Por otro lado, mediante dicho pronunciamiento la primera instancia analizó los argumentos expuestos por Propesur en su escrito de descargos así como las fotografías que sustentaban adjuntas al mismo pero **dado que las imágenes no se encontraban georreferenciadas** consideró que no lograban desvirtuar el hallazgo constatado durante la Supervisión Regular 2014, en la medida que:

“49. De la revisión de las fotografías alcanzadas por PROPESUR, se observa una poza de sedimentación implementada con filtros de malla de acero (canastillas); sin embargo, **dado que dichas fotografías no se encuentran georreferenciadas, no es posible determinar si dichos equipos se encuentran en la sala de proceso A o en la sala de proceso C, ni que corresponden a la planta de congelado de PROPESUR ubicada en Tacna**” (Resaltado agregado).

40. Por lo tanto, sobre la base de los medios probatorios aportados por la Administración (Acta de Supervisión, Informe de Supervisión e ITA) así como del escrito de descargos de Propesur, la DFSAI concluyó que el administrado no implementó trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de agua de limpieza y de lavado de materia prima del proceso en las salas de proceso A y C, de acuerdo con el compromiso ambiental de su PAMA, lo cual configuró dos infracciones previstas en el numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE (conductas infractoras descritas en los numerales 1 y 2 en el Cuadro N° 1 de la presente resolución).
41. Asimismo, de la revisión de la Resolución Directoral N° 1436-2016-OEFA/DFSAI (materia del recurso de apelación), se observa que la DFSAI analizó las nuevas pruebas presentadas por Propesur en su recurso de reconsideración consistentes en los Planos de las salas de proceso de la planta de congelado así como fotografías de cajas de registro y de GPS⁴⁷.
42. Al respecto, se advierte que luego del referido análisis, relativo a la ubicación de las coordenadas de las cajas de registros de las salas de procesos A y C de la

⁴⁶ RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD - Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 16°.- Documentos públicos

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

⁴⁷ Folios 299 a 303.

planta de congelado registradas en el GPS en una vista de la planta obtenida del programa Google Earth, la primera instancia concluyó que si bien las cajas de registros se ubican en la planta de congelado, para el caso de aquella correspondiente a la sala de proceso C de las fotografías no era posible determinar si la caja de registro cuenta o no con filtros finos. Además, **dado que las imágenes no se encontraban fechadas** la DFSAI consideró que tampoco lograban desvirtuar el hallazgo constatado durante la Supervisión Regular 2014, señalando que:

“...sin embargo debe tenerse en consideración las fotografías presentadas por PROPESUR no cuenta con fecha de captura de la imagen, por lo que no acreditan fehacientemente que al momento de la supervisión la citada empresa contara con las trampas de sólidos y finos como parte del tratamiento de sus efluentes...” (Resaltado agregado).

43. Por tal motivo, la DFSAI concluyó que las nuevas pruebas analizadas no desvirtuaban la responsabilidad administrativa de Propesur por las conductas infractoras descritas en los numerales 1 y 2 en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
44. De lo expuesto, este órgano colegiado considera que la Resolución Directoral N° 1436-2016-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada, pues en dicho pronunciamiento se analizaron las nuevas pruebas presentadas por Propesur en su recurso de reconsideración, y se expusieron las razones por las cuales las mismas no eran prueba en contrario de los hechos verificados durante la Supervisión Regular 2014; en consecuencia, corresponde desestimar lo argumentado por Propesur en este extremo de su recurso de apelación.
45. Ahora, bien, el administrado señaló en su recurso de apelación que Propesur *“siempre ha contado con las trampas de sólidos con filtros finos de acero inoxidable, como acreditamos en las fotografías, que obran en el expediente”*, siendo que dicha circunstancia habría sido verificada por Sanipes y el OEFA.
46. Sobre el particular, es preciso señalar que Sanipes es un organismo técnico especializado encargado de normar, supervisar y fiscalizar las actividades de sanidad e inocuidad pesquera, acuícola y de piensos de origen hidrobiológico, con la finalidad de proteger la salud pública⁴⁸. En ese sentido, dicha entidad tiene competencia –entre otros aspectos– para fiscalizar los servicios de sanidad e inocuidad pesquera y acuícola, así como aquellos servicios complementarios y vinculados con el sector pesquero, que se encuentren enmarcados en las

⁴⁸ Ley N° 30063, Ley de creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) publicada el 10 de julio del 2013 en el diario oficial El Peruano

Artículo 2°.- Creación, naturaleza y objeto

Créase el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de la Producción, encargado de normar, supervisar y fiscalizar las actividades de sanidad e inocuidad pesquera, acuícola y de piensos de origen hidrobiológico, en el ámbito de su competencia.

Dicho organismo tiene personería jurídica de derecho público interno, con autonomía técnica, funcional, económica, financiera y administrativa. Constituye pliego presupuestal.

El Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) tiene por objeto lograr una eficaz administración que establezca aspectos técnicos, normativos y de vigilancia en materia de inocuidad y de sanidad de los alimentos y de piensos de origen pesquero y acuícola, con la finalidad de proteger la salud pública.

normas sanitarias y fitosanitarias internacionales⁴⁹, en virtud de lo cual verifica el cumplimiento de las obligaciones legales y/o técnicas por parte de las empresas pesqueras contenidas en dichas normas de sanidad⁵⁰. Las acciones de Sanipes son independientes de la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables que el OEFA realiza en el ámbito de su propia competencia (entre ellas, de los compromisos establecidos en los instrumentos de gestión ambiental), razón por la cual los Protocolos Técnicos de Habilitación o Registro de Planta de Procesamiento Industrial⁵¹ (sea cual fuere la fecha de inspección que originó su emisión) deben ser evaluados en su contexto.

47. Asimismo, esta Sala Especializada advierte que los Protocolos Técnicos de Habilitación o Registro de Planta de Procesamiento Industrial emitidos por Sanipes que fueron presentados como medios probatorios por el administrado no contienen información respecto a los equipos en cuestión y, corresponden a los años 2006 y 2016, razón por la cual no desvirtúan los hechos verificados por el OEFA en el año 2014, los cuales constan en el Acta de Supervisión.
48. Aunado a ello, es pertinente mencionar que en el Acta de Supervisión el administrado no dejó constancia sobre su disconformidad respecto del hallazgo detectado durante las Supervisión Regular 2014, materia de análisis.

⁴⁹ Ley N° 30063, Ley de creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de julio del 2013.

Artículo 3. Ámbito de competencia

El Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) tiene competencia para normar, supervisar y fiscalizar los servicios de sanidad e inocuidad pesquera, acuícola y de piensos de origen hidrobiológico, en el ámbito nacional, así como aquellos servicios complementarios y vinculados que brinden los agentes públicos o privados relacionados con el sector de la pesca, enmarcados en las medidas y normas sanitarias y fitosanitarias internacionales.

Entiéndese que se encuentra comprendido dentro del ámbito del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) el procesamiento pesquero, las embarcaciones, la infraestructura pesquera, el embarque, y otros bienes y actividades vinculados a la presente Ley.

⁵⁰ Ley N° 30063.

Artículo 10. Supervisión y fiscalización

Además de la función normativa reguladora, el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) ejerce la función de vigilancia sanitaria, control, certificadora y rastreabilidad.

La función de vigilancia sanitaria comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y/o técnicas por parte de las empresas o actividades supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitidos por el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) o el Ministerio de la Producción, y de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisadas.

Las funciones establecidas en el presente título, a excepción de la normativa, pueden ser ejercidas a través de terceros, en lo que corresponda.

El Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES) establece los criterios y procedimientos específicos para la calificación y clasificación de los terceros que pueden ejercer dichas funciones, así como los procedimientos para la contratación, designación y ejecución de las tareas de supervisión que realicen.

Artículo 12. Inspecciones

Las acciones de vigilancia y control sanitarios y de calidad de las actividades pesqueras y acuícolas son ejercidas mediante la supervisión (inspección y/o auditorías), el control de actos prohibidos y la inspección de productos.

El Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), dentro del ámbito de sus funciones, establece el régimen de supervisión, a través del cual los supervisados deben presentar la documentación que acredite que sus actividades y/o instalaciones cumplen con la normatividad sanitaria y con los compromisos asumidos.

⁵¹ Folios 48 a 52.

49. De otra parte, es pertinente señalar que el Acta de Supervisión Directa (que Propesur anexó a su escrito de apelación) corresponde a una supervisión regular realizada por el OEFA el 19 y 20 de setiembre de 2016 en la planta de congelado, razón por la cual la información consignada en dicho documento no desvirtúa los hechos verificados durante acciones de supervisión anteriores.
50. Por lo tanto, corresponde desestimar lo argumentado por Propesur en estos extremos de su recurso de apelación.
51. Por otro lado, en su recurso de apelación el administrado cuestionó la utilización del programa *Google Earth*, pues *"no proporciona las coordenadas ni imágenes exactas, son únicamente referenciales"*.
52. Al respecto, debe mencionarse que la información obtenida a partir de la utilización del programa *Google Earth* es referencial y en el presente caso fue utilizada por la primera instancia como una herramienta para establecer la ubicación de las coordenadas de las cajas de registros de las salas de procesos A y C de la planta de congelado registradas en el GPS que fueron proporcionadas por Propesur en su recurso de reconsideración.
53. Cabe precisar que contrariamente a lo sugerido por Propesur, dicha información no sustentó la determinación de la existencia de responsabilidad administrativa del administrado por las conductas infractoras descritas en los numerales 1 y 2 en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, sino que a partir de ella la primera instancia pudo corroborar lo afirmado por Propesur en su recurso de reconsideración sobre que las cajas de registros en cuestión se encontraban en su planta de congelado (aunque ello no fue suficiente para enervar el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2014), razón por la cual corresponde desestimar lo argumentado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.
54. Finalmente, en su recurso de apelación, el administrado sostuvo que el desestimar el mérito probatorio de las fotografías que presentó por no tener fecha de captura de la imagen ni estar georreferenciadas resultaría arbitrario y subjetivo.
55. Con relación a ello, es pertinente indicar que de acuerdo con numeral 162.2 del artículo 162° de la Ley N° 27444, corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones. No obstante ello, los medios probatorios deben resultar idóneos para acreditar los hechos que pretenden sustentar.
56. Siendo ello así, las fotografías presentadas por Propesur en el presente procedimiento administrativo sancionador (específicamente, en su escrito de descargos y en su recurso de reconsideración) al no tener fecha de captura de la imagen ni estar georreferenciadas no permiten acreditar fehacientemente que el administrado contaba con trampas de sólidos y filtros finos en un lugar (las salas de proceso A y C la planta de congelado) y en un momento determinado

(durante la Supervisión Regular 2014), por lo que no desvirtúa los hechos verificados durante la Supervisión Regular 2014.

57. En consecuencia, debe desestimarse lo argumentado por Propesur en estos extremos de su recurso de apelación.
58. Por lo expuesto, esta Sala Especializada considera que corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 1436-2016-OEFA/DFSAI, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Propesur, contra los extremos de la Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI que declaró la existencia de responsabilidad administrativa del administrado por las conductas descritas en los numerales 1 y 2 en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; y, en consecuencia, la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la misma.

VI. SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CAUSAL EXIMENTE CONTENIDA EN EL LITERAL F) DEL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 236-A DE LA LEY N° 27444

59. El 21 de diciembre de 2016, fue publicado en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272 - Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, el cual modificó —e incorporó— diversos artículos de la Ley N° 27444, vigente desde el 22 de diciembre de 2016.
60. Conforme a lo establecido en dicho decreto legislativo, el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444⁵², considera actualmente que la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos —esto es, antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador—, **constituye una condición eximente de responsabilidad** por la comisión de la infracción administrativa.
61. Siendo ello así, esta Sala Especializada considera que corresponde verificar si en el presente caso se configuró el supuesto eximente de responsabilidad

52

LEY N° 27444.

Artículo 236-A.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
 - Otros que se establezcan por norma especial.
- (...)

señalado en el considerando precedente, respecto de las conductas infractoras descritas los numerales 1 y 2 en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

62. Al respecto, cabe indicar que del análisis de los medios probatorios que sustentaron las conductas infractoras descritas en los numerales 1 y 2 en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como de las pruebas presentadas por Propesur (análisis que ha sido desarrollado en el acápite V.1 de la presente resolución⁵³), se desprende que Propesur **no subsanó dichas conductas infractoras (antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador)**.
63. Acorde con ello, mediante la Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI, la primera instancia consideró que de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente no se advertía que Propesur contara con trampas de sólidos y filtros finos en las salas de proceso A y C de su planta de congelado, incluso hasta el momento de la emisión de la referida resolución, razón por la cual le ordenó el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, a efectos de que el administrado realice sus actividades conforme a lo establecido en su PAMA.
64. En consecuencia, esta Sala Especializada es de la opinión que no corresponde aplicar el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444, pues en este caso no se verifica el supuesto de subsanación voluntaria de las conductas infractoras por parte de Propesur, con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

VII. SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE BUENA FE PROCEDIMENTAL

65. Finalmente, corresponde señalar que, de acuerdo con el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁵⁴, corresponde que los actos procedimentales realizados por los partícipes del procedimiento administrativo correspondiente sean guiados por el respeto mutuo, colaboración y buena fe.
66. En el presente caso, de la revisión del escrito a través del cual Propesur interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1436-2016-OEFA/DFSAI, se advierte expresiones que no son acordes con el respeto que debe guardar el administrado, a través de sus representantes o abogados, en los actos procedimentales en los que participa, por el contrario al expresarse agravia

⁵³ Específicamente en los considerandos 31 a 53.

⁵⁴ **LEY 27444.**

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.8. Principio de buena fe procedimental.- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley.

Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental.

reiteradamente a la autoridad administrativa sin guardar la debida consideración que se merece al estar cumpliendo con un servicio a la Nación y, por ende, atentan contra el principio de buena fe procedimental⁵⁵.

67. Teniendo en cuenta ello, esta Sala Especializada considera necesario exhortar a Propesur y a sus abogados a que, al ejercer su derecho de defensa, en lo sucesivo, adecúen su conducta al principio de buena fe procedimental, tanto en el presente procedimiento como en futuros procedimientos que se tramiten ante el OEFA.

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.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1436-2016-OEFA/DFSAI del 21 de setiembre de 2016, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Productos Pesqueros del Sur S.A., contra la Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI del 21 de abril de 2016, por las conductas infractoras N° 1 y 2 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- EXHORTAR a Productos Pesqueros del Sur S.A. y a sus abogados a que, en lo sucesivo, adecúen su conducta al principio de buena fe procedimental, establecido en el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, por los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

⁵⁵ A modo de referencia, debe indicarse que Propesur señaló en dicho escrito lo siguiente:

"Señor Director, con sorpresa y tremenda desilusión hemos recibido una nueva Resolución suscrita por Usted que declara INFUNDADO nuestro escrito de reconsideración, la verdad nos cuesta entender el trabajo de sus colaboradores que le proveen extensos escritos que no soportan el mínimo análisis, que se asemejan sin exagerar a monografías de un estudiante desubicado que repite consideraciones que no tienen lógica y que no merecen ser avalado por su despacho.

Señor, esta desagradable situación se repite constantemente, y nos hace suponer que en su Dirección [sic] el personal que labora no tiene nada importante en que ocuparse, o simplemente hay un deficiente nivel de desempeño, que Usted debe evaluar y separar a los que no saben, no opinan, o no responden, como dicen las encuestadoras. Sería muy saludable para el prestigio de la dirección a su cargo, y también muy beneficioso para los administrados que insumiríamos tiempo en responder escritos que realmente no merecen ni siquiera ser leídos y por consiguiente contestados o acatados."



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Productos Pesqueros del Sur S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

Presidente

**Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

Vocal

**Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO

Vocal

**Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

VOTO SINGULAR DEL VOCAL JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

En esta ocasión emito un voto singular, sin que ello conlleve alguna discrepancia con lo decidido en la Resolución N° 005-2016-OEFA/TFA-SEPIM que confirma Resolución Directoral N° 1436-2016-OEFA/DFSAI del 21 de setiembre de 2016, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Productos Pesqueros del Sur S.A., contra la Resolución Directoral N° 533-2016-OEFA/DFSAI del 21 de abril de 2016, en los extremos que declaró la existencia de responsabilidad administrativa del mencionado administrado por la comisión de las siguientes conductas infractoras: (i) No implementar trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de agua de limpieza y de lavado de materia prima del proceso en la sala de proceso A, conforme a lo establecido en su PAMA; y (ii) No implementar trampas de sólidos y filtros finos para el tratamiento de agua de limpieza y de lavado de materia prima del proceso en la sala de proceso C, conforme a lo establecido en su PAMA.

La finalidad de presentar el voto es esbozar algunas ideas respecto a los alcances del literal f) del artículo 236-A del Decreto Legislativo N° 1272, que modifica la Ley N° 27444, pues considero que su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental debe sujetarse a lineamientos especiales en concordancia con el bien jurídico tutelado; conforme a las consideraciones que seguidamente expongo.

1. El 21 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272 que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo. Entre los artículos modificados por el artículo 2° del indicado decreto legislativo se encuentra el artículo 236-A referido a Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones el que ahora se refiere a Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones y establece en el numeral 1 como condición eximente de la responsabilidad por infracciones en el literal f) "*La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235*".
2. Lo anotado ha conllevado su aplicación inmediata a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite desde el 22 de diciembre de 2016 como en la Resolución N° 057-2016-TFA/SEPIM, sin embargo considero que merece mayor atención entender los alcances de la subsanación voluntaria del incumplimiento cuando se encuentra en juego el derecho fundamental al medio ambiente.
3. Sobre el particular, es importante destacar que el Tribunal Constitucional en una línea jurisprudencial uniforme ha señalado que el derecho al medio ambiente contiene dos elementos⁵⁶. Por un lado, 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

⁵⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

manera natural y armónica⁵⁷; y, en segundo lugar, el derecho a que el ambiente se preserve, lo 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, tales obligaciones en su conjunto se materializan, 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 referida⁵⁸.

4. El deber de garantizar al que alude el Supremo Intérprete, se materializa en la creación de una estructura estatal mediante la cual se ejerce el poder público y que tiene por finalidad asegurar –en el ámbito de lo jurídico– el pleno ejercicio del derecho fundamental al medio ambiente. En dicho orden de ideas, el Tribunal Constitucional destaca el importante rol que en materia ambiental juegan las agencias estatales que se hacen cargo de su formulación, implementación y de la fiscalización; y en esa misma línea, de la implantación de los procedimientos que permiten realizar un adecuado ejercicio del derecho fundamental y en cuanto se produzca su afectación, exigir su tutela. El Tribunal Constitucional aclara que por procedimientos no debe entenderse únicamente a los procesos judiciales sino que involucra a los “procedimientos jurídicamente disciplinados, cualquiera sea el rango de la disposición que la contiene”, esto significa que se reconoce en los distintos tipos de procedimientos sujetos a una ordenación jurídica un nivel de protección ambiental.
5. En el marco de lo indicado se hace evidente que el procedimiento administrativo sancionador ambiental no puede entenderse desligado de su finalidad, esto es proteger el derecho al medio ambiente. La forma de preservar el medio ambiente sano y equilibrado desde la posición del Estado es cumpliendo la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables.
6. En tal medida, la condición eximente de responsabilidad referida a la subsanación voluntaria en materia ambiental solo puede ser entendida cuando la conducta del infractor, o, en los términos del Decreto Legislativo N° 1272, posible sancionado, no haya afectado, por acción u omisión, el medio ambiente, o dicho de otro modo, no haya generado algún tipo de impacto en el ambiente. Ciertamente es que la afectación al ambiente es la demostración palmaria de que no cabe subsanación alguna que repare el impacto pero, a mi entender, hay otras situaciones que, por el peligro que cierne sobre el ambiente se pueden equiparar

⁵⁷ 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”.

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

a una afectación directa al ambiente. En efecto, cuando un particular prescinde de cumplir la normativa que lo habilitaría para desarrollar actividades económicas, que en materia ambiental es el origen y el fin de todo, o cuando a pesar de haber incurrido por acción u omisión en una conducta infractora y haberse acogido a la condición eximente repite la misma conducta pasible de sanción se generan supuestos en los que no debería operar la condición eximente en comento. Si bien estos casos no están ligados a la afectación del ambiente no pueden ser tolerados por el Estado en tanto denotan un deterioro de la percepción de un particular respecto a las obligaciones que les son inherentes como partícipes del conglomerado social en la tutela de un derecho que recae en todos los ciudadanos.

7. Debe tenerse en consideración también que se encuentra vigente la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, de simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de las inversiones en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014, que en el artículo 19°, en el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, estableció que durante el plazo de tres años el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. En dicho contexto se viene tramitando un procedimiento administrativo sancionador excepcional en virtud del cual se declara la existencia de infracción y se dicta una medida correctiva cuya finalidad es revertir la conducta infractora, suspendiéndose el procedimiento administrativo.
8. Pese a ello el Decreto Legislativo N° 1272 nada ha señalado sobre el artículo 19° de la Ley N° 30230, situación que obliga preguntarse si el procedimiento administrativo sancionador excepcional se encuentra vigente o si ha sido derogado. Si se tiene en cuenta que el actual artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444 no hace ninguna referencia acerca de los procedimientos administrativos excepcionales ya creados sino que solo se refiere a los procedimientos especiales por crearse mediante ley, entre otros temas, todo apuntaría a que aún sea aplicable el procedimiento administrativo excepcional cuando menos en cuanto se refiere a los supuestos previstos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, casos en los que no sería de aplicación los términos del indicado procedimiento excepcional.
9. Soy un convencido que el transcurso del tiempo permitirá que este tema sea abordado desde otras perspectivas, siempre teniendo como norte la protección adecuada del medio ambiente.

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

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental