



# Tribunal de Fiscalización Ambiental

## Resolución N° 183-2012-OEFA/TFA

Lima, 27 SET. 2012

**VISTO:**

El Expediente N° 10-2011-PRODUCE/DGSCV-DSVS que contiene el recurso de apelación interpuesto por INVERSIONES SILMA S.A.C (en adelante, SILMA) contra la Resolución Directoral N° 188-2012-OEFA/DFSAI de fecha 16 de julio de 2012 y el Informe N° 200-2012-OEFA-TFA/ST de fecha 18 de septiembre de 2012;

**CONSIDERANDO:**

- Mediante Resolución Directoral N° 188-2012-OEFA/DFSAI de fecha 16 de julio de 2012 (Fojas 42 a 45), notificada con fecha 23 de julio de 2012, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos impuso a SILMA una multa de una (01) Unidad Impositiva Tributaria (UIT), por la comisión de dos (02) infracciones; conforme se detalla a continuación:

HECHOS IMPUTADOS	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
No presentar el Reporte de Monitoreo Ambiental correspondiente al II semestre del año 2007	Literal g) del numeral 6.1 del Capítulo VI de la Guía aprobada por Resolución Ministerial N° 352-2004-PRODUCE, en concordancia con la Guía aprobada por Resolución Ministerial N° 168-2007-PRODUCE <sup>1</sup>	Numeral 39 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE <sup>2</sup> y Código 39° del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-	0.5 UIT
No presentar el Reporte de Monitoreo Ambiental correspondiente al I			0.5 UIT

<sup>1</sup> RESOLUCION MINISTERIAL N° 352-2004-PRODUCE. GUIA PARA LA ELABORACION DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA PROYECTOS DE LA ACTIVIDAD ACUICOLA.

**CAPITULO VI  
PROGRAMA DE MANEJO AMBIENTAL**

Mediante el Programa de Manejo Ambiental (PMA) se garantiza el cumplimiento de las medidas de mitigación propuestas. El PMA constituye el objeto principal de los Programas de Seguimiento, Vigilancia y Control que realiza la autoridad ambiental competente.

El PMA de los proyectos acuícolas comprende:

**6.1 Monitoreo Ambiental**

El Monitoreo Ambiental comprende al medio acuático, a los efluentes, afluentes, las emisiones (de ser el caso), para garantizar el cumplimiento de los estándares ambientales y de salud humana establecidas en las normas correspondientes.

semestre del año 2008		2007-PE <sup>3</sup>	
<b>MULTA TOTAL</b>			01 UIT

2. Con escrito de registro N° 2012-E01-017302 presentado con fecha 09 de agosto de 2012 (Fojas 56 a 76), SILMA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 188-2012-OEFA/DFSAL de fecha 16 de julio de 2012, de acuerdo a los siguientes argumentos:

a) Se han vulnerado los Principios de Legalidad, Debido Procedimiento, Verdad Material y Presunción de Licitud previstos en los numerales 1.1, 1.2, 1.11 del artículo IV y numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, ya que la apelante cumplió con

El Monitoreo se desarrollará durante la operación según el tipo de proyecto; de acuerdo a los lineamientos siguientes: (...)

g) El Reporte de Monitoreo Ambiental (RMA), el mismo que se alcanzará semestralmente o cuando lo solicite la autoridad competente; y contendrá además de los lineamientos antes mencionados, lo siguiente:

- Los certificados de los análisis en original.
- En los proyectos que apliquen insumos, tales como antibióticos, probióticos, diversidad de alimentos, aparejos, impermeabilizantes u otros; deberá adjuntarse al RMA los correspondientes parámetros de control.
- En los proyectos acuícolas cuyo producto final sea para la exportación, deberá establecer comparaciones de los resultados obtenidos con valores Límites Máximos Permisibles (LMP) Nacionales o Internacionales.

**RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 168-2007-PRODUCE. APRUEBAN GUÍA PARA LA PRESENTACIÓN DE REPORTES DE MONITOREO EN ACUICULTURA.**

**Artículo 1°.-** Aprobar la Guía para la Presentación de Reportes de Monitoreo en Acuicultura para ser utilizadas por los titulares de derechos acuícolas que cuenten con Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental o Programa de Adecuación y Manejo Ambiental aprobado, el cual forma parte de la presente resolución ministerial

**Artículo 2°.-** La Guía para la Presentación de Reportes de Monitoreo en Acuicultura, a que se hace referencia en el artículo uno de la presente resolución, entrará en vigencia a partir de los treinta (30) días de publicada la presente resolución ministerial.

**ANEXO  
GUÍA PARA LA PRESENTACIÓN DE REPORTES DE MONITOREO EN ACUICULTURA.**

**OBJETIVO.**

Guiar a los titulares de derechos acuícolas (que cuenten con Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental o Programa de Adecuación y Manejo Ambiental aprobado) en la presentación de sus informes y reportes de monitoreo semestrales que deben ser remitidos a las Direcciones Regionales de Producción en el caso de Declaración de Impacto Ambiental o a la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería en el caso de Estudios de Impacto Ambiental y Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.

Estandarizar la presentación de la información de los resultados, es decir, simbologías, unidades y cifras significativas a tener en cuenta en los análisis de los parámetros del medio acuático de las estaciones de impacto (en sus distintas matrices agua, sedimentos, etc.), referencia, efluentes, afluentes y estanquería.

<sup>2</sup> **DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA. MODIFICADO POR EL DECRETO SUPREMO N° 015-2007-PRODUCE.**

**Artículo 134°.-Infracciones (...)**

39. No presentar reportes, resultados, informes correspondientes u otros documentos cuya presentación se exige, en la forma, modo y oportunidad que establece la normativa vigente o la resolución administrativa correspondiente.

<sup>3</sup> **DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE LAS INFRACCIONES EN LAS ACTIVIDADES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS.**

Código	Infracción	Tipo de Infracción	Medida Cautelar	Sanción	Determinación de la sanción (multas en UIT)
39	No presentar reportes, resultados, informes correspondientes u otros documentos cuya presentación se exige, en la forma, modo y oportunidad que establece la normativa vigente o la resolución administrativa correspondiente.		No	Multa	0.5 UIT

presentar los reportes de monitoreo correspondientes a los periodos sancionados.

En efecto, el Reporte de Monitoreo Ambiental correspondiente al primer semestre de 2008 fue presentado a la Dirección Regional de la Producción de Tumbes con fecha 30 de junio de 2010, mientras que los reportes relativos al segundo semestre del año 2007 y primer semestre del año 2008 fueron remitidos al Ministerio de la Producción mediante escrito de registro N° 00063883-2010, precisando que con dicha carta se estaría reiterando la entrega de estos reportes.

- b) Se ha transgredido el Principio de Razonabilidad recogido en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, ya que la impugnante no actuó intencionalmente ni se ha acreditado la existencia de un perjuicio causado.
- c) Se presentaron con medios de prueba del recurso de apelación copias de ocho (08) cartas a través de las cuales se acredita que fueron presentados los Reportes de Monitoreos Ambientales ante la Dirección Regional de Producción de Tumbes y ante el Ministerio de la Producción - Lima, relacionados a los años II-2008, I y II 2009, I y II - 2010, I y II-2011 y I-2012, habiendo cumplido con ello la obligación formal que la ley le impone.

### Competencia

- 3. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013<sup>4</sup>, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA).
- 4. En virtud de lo dispuesto por los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>5</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho

<sup>4</sup> DECRETO LEGISLATIVO N° 1013. DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE.

**1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde. (...)

<sup>5</sup> LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

d) **Función Fiscalizadora y Sancionadora:** comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

5. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la citada Ley N° 29325, dispone que mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>6</sup>.
6. Con Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>7</sup>, publicado el 03 de junio de 2011, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industrial y pesquería del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE) al OEFA; y mediante Resolución del Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD<sup>8</sup>, publicada el 17 de marzo de 2012, se estableció como fecha efectiva de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del sector pesquería del PRODUCE al OEFA el 16 de marzo de 2012.
7. De otro lado, es preciso mencionar que el artículo 10° de la citada Ley N° 29325, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y el artículo 4° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA<sup>9</sup>.

**<sup>6</sup> LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.**

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

**<sup>7</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 009-2011-OEFA/CD. AMPLIAN PLAZO PARA CONCLUIR EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE FUNCIONES DE SEGUIMIENTO, VIGILANCIA, SUPERVISION, FISCALIZACION, CONTROL Y SANCION EN MATERIA AMBIENTAL DE LOS SECTORES PESQUERIA E INDUSTRIA DE PRODUCE AL OEFA.**

Artículo 1°.- Ampliar hasta el 02 de marzo de 2012, el plazo para concluir el proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Sector Pesquería de PRODUCE al OEFA.

**<sup>8</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2012-OEFA/CD. RESOLUCION QUE APRUEBA LOS ASPECTOS QUE SON OBJETO DE TRANSFERENCIA DEL MINISTERIO DE PRODUCCION AL OEFA EN MATERIA AMBIENTAL DEL SECTOR PESQUERIA Y DETERMINA LA FECHA EN QUE EL OEFA ASUMIRA LAS FUNCIONES DE SEGUIMIENTO, VIGILANCIA, SUPERVISION, FISCALIZACION, CONTROL Y SANCION EN ESTA MATERIA.**

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

**<sup>9</sup> LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.**

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

## Norma Procedimental Aplicable

8. Antes de realizar el análisis de los argumentos formulados por SILMA, este Órgano Colegiado considera pertinente, en aplicación del Principio del Debido Procedimiento previsto en el numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establecer la norma procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes<sup>10</sup>.
9. En tal sentido, siendo que a la fecha de inicio del presente procedimiento se encontraba vigente el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, corresponderá observar el contenido normativo de dichos cuerpos legales.

## Análisis

### Protección constitucional al ambiente

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

Sobre el particular, cabe indicar que de acuerdo al numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú de 1993, constituye derecho fundamental de la persona "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida"<sup>11</sup>.

---

serán designados previo concurso público efectuado conforme a lo que establezca el Reglamento de Organización y Funciones de la entidad.

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

##### **Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

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

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

##### <sup>10</sup> **LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

##### **Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

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

##### <sup>11</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Ahora bien, a efectos de establecer el contenido del indicado derecho constitucional, conviene explicar aquello que se entiende por “ambiente”, por tratarse de un concepto consustancial al mismo. Al respecto, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional dictada en el Expediente N° 0048-2004-AI, en su Fundamento N° 27, señaló lo siguiente<sup>12</sup>:

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

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

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

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

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

En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros<sup>13</sup>.

---

**Artículo 2°.-** Toda persona tiene derecho:

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

<sup>12</sup> La sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.html>

<sup>13</sup> **LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.**

**Artículo 2°.- Del ámbito**

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

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

Ahora bien, habiéndose precisado el concepto de ambiente, cabe señalar que de acuerdo a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, el derecho fundamental previsto en el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política se encuentra integrado por<sup>14</sup>:

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

En este contexto, cabe indicar que, el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al medio ambiente. A su vez, dichas medidas provendrán, entre otros, del marco jurídico aplicable al medio ambiente y aquellas asumidas por dichos particulares en sus instrumentos de gestión ambiental.

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

***“Para el presente caso, interesa resaltar que la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsor del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán.”*** (El resaltado en negrita es nuestro).

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

*Sobre la vulneración de los Principios de Legalidad, Debido Procedimiento, Verdad Material y Presunción de Licitud*

11. Respecto al argumento contenido en el literal a) del numeral 2, cabe indicar que a través del artículo único de la Resolución Ministerial N° 352-2004-PRODUCE, se aprobó la Guía para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para Proyectos de la Actividad Acuícola, como instrumento de gestión de observancia

---

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

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

<sup>14</sup> La sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.html>.

obligatoria que desarrolla las pautas para regular aspectos técnicos y priorizar criterios ambientales para el tratamiento multidisciplinario del impacto ambiental derivado de la actividad acuícola, dentro de los cuales se incluyen lineamientos generales para los programas de monitoreo.

En efecto, de acuerdo al numeral 6.1 del Capítulo VI de la Guía aprobada por Resolución Ministerial N° 352-2004-PRODUCE, el Programa de Manejo Ambiental de los proyectos acuícolas incluye, entre otros, el monitoreo ambiental del medio acuático, a los efluentes, afluentes, las emisiones (de ser el caso), para garantizar el cumplimiento de los estándares ambientales y de salud humana establecidas en las normas correspondientes; el mismo que debe desarrollarse durante la operación según el tipo de proyecto y para lo cual los titulares de la actividad deberán cumplir con remitir en forma semestral o a solicitud de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (hoy Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería) del Ministerio de la Producción, el respectivo Reporte de Monitoreo Ambiental (RMA), a que se refiere el literal g) del referido numeral.

Por su parte, el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2003-PRODUCE, aplicable por encontrarse vigente a la fecha de comisión de la infracción, al establecer los requisitos para la obtención de la certificación ambiental para la actividad que es objeto de análisis, previó la presentación de las respectivas Declaraciones Juradas debidamente rubricadas por el Productor Acuícola (Persona Natural o Jurídica), en las que se indica el compromiso de remitir el Reporte de Monitoreo Semestral a la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería) del Ministerio de la Producción.

Posteriormente, mediante Resolución Ministerial N° 168-2007-PRODUCE publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 20 de junio de 2007, se aprobó la "Guía para la Presentación de Reportes de Monitoreo en Acuicultura", la que entró en vigencia a los treinta (30) días de dicha publicación con el propósito de estandarizar la presentación de la información de los resultados, es decir, simbologías, unidades y cifras significativas a tener en cuenta en los análisis de los parámetros del medio acuático de las estaciones de impacto (en sus distintas matrices agua, sedimentos, etc.), referencia, efluentes, afluentes y estanquería.

En este contexto normativo, y en concordancia con en el artículo 109° de la Constitución Política de 1993 y el Rubro Objetivo de la Guía aprobada por Resolución Ministerial N° 168-2007-PRODUCE, se concluye que la obligación ambiental fiscalizable de naturaleza formal consistente en presentar los Reportes de Monitoreo Ambiental en forma semestral a la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería por parte de los titulares de actividades acuícolas de mayor escala (por tratarse de actividades desarrolladas en virtud de un Estudio de Impacto Ambiental), deviene exigible en virtud de la Resolución Ministerial N° 352-2004-PRODUCE, a partir del 26 de setiembre de 2004<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 109°.- Vigencia y obligatoriedad de la Ley

La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

En ese orden de ideas, se tiene que la presentación de Reportes de Monitoreo Ambiental para el segundo semestre de 2007 y primer semestre de 2008 debió realizarse los meses de enero y julio de 2008, respectivamente.

Sobre el particular, cabe indicar que de la revisión de los medios probatorios presentados por SILMA se advierte lo siguiente:

- a) Con relación al Reporte de Monitoreo Ambiental del segundo semestre de 2007, se advierte que éste fue presentado al Ministerio de la Producción mediante escrito de registro N° 00063883-2010 con fecha **14 de agosto de 2010**.
- b) En cuanto al Reporte de Monitoreo Ambiental del primer semestre de 2008, este fue presentado ante la Dirección Regional de la Producción del Gobierno Regional de Tumbes con fecha **30 de junio de 2010**, y al Ministerio de la Producción a través del escrito de registro N° 00063883-2010 con fecha **14 de agosto de 2010**.

Asimismo, conviene agregar que si bien la apelante sostiene que ambos instrumentos de gestión habrían sido remitidos por segunda ocasión a través del citado escrito de registro N° 00063883-2010, ello carece de sustento pues el tercer párrafo de la Carta N° 311-10-ISSAC indica que el único documento presentado con anterioridad es el Reporte de Monitoreo Ambiental correspondiente al primer semestre de 2008.

En este contexto, se advierte que la presentación de los Reportes de Monitoreo Ambiental para el segundo semestre de 2007 y primer semestre de 2008 no se realizó según lo dispuesto en el literal g) del numeral 6.1 del Capítulo VI de la Guía aprobada por Resolución Ministerial N° 352-2004-PRODUCE, en concordancia con la Guía aprobada por Resolución Ministerial N° 168-2007-PRODUCE, pues éstos fueron remitidos fuera del plazo previsto por dichas Guías, los que se cumplieron **en enero y julio de 2008**, respectivamente.

Ahora bien, resulta oportuno precisar que aún cuando dichos reportes fueron presentados al Ministerio de la Producción el año 2010, ello no exonera de responsabilidad a SILMA por los hechos materia de sanción ya que la infracción tipificada en el numeral 39 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, incluye como supuesto sancionable la presentación de reportes fuera del plazo (oportunidad) prevista en la normativa vigente.

Finalmente, es de indicar que de acuerdo al Rubro Objetivo de la Guía aprobada por Resolución Ministerial N° 168-2007-PRODUCE, tratándose de actividades de acuicultura desarrolladas en virtud de un Estudio de Impacto Ambiental, los titulares deben presentar los Reportes de Monitoreo ante la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería y ante las Direcciones Regionales de Producción.

---

A su vez, conviene precisar que la obligación materia de incumplimiento no surge con la aprobación de la "Guía para la Presentación de Reportes de Monitoreo en Acuicultura" mediante Resolución Ministerial N° 168-2007-PRODUCE, toda vez que de acuerdo a su propio contenido ésta sólo estandarizó la presentación de la información de los resultados, precisando en sus consideraciones finales que para la presentación de los reportes de monitoreo se debía observar, además, la Resolución Ministerial N° 352-2004-PRODUCE, arriba citada.

Por lo expuesto, habiéndose acreditado la comisión de las infracciones sancionadas corresponde desestimar lo alegado por la impugnante en el sentido que se haya vulnerado el Principio de Legalidad, previsto en el numeral 1.1. del artículo IV de la Ley N° 27444<sup>16</sup>; toda vez que la Administración ha actuado con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le están atribuidas de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Respecto al Principio del Debido Procedimiento, previsto en el numeral 1.2. del artículo IV de la Ley N° 27444; SILMA ha gozado de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, al exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas, obteniendo una decisión motivada y fundada en derecho; en cuanto al Principio de Verdad Material, previsto en el numeral 1.11. del artículo IV de la Ley N° 27444<sup>17</sup>; el pronunciamiento de la Administración se sustenta en hechos que se encuentren fehacientemente probados.

Finalmente, respecto al Principio de Presunción de Licitud<sup>18</sup>, previsto en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444; resulta aplicable únicamente si no se cuenta con medios probatorios de una conducta de la administrada, y tal como ya se ha indicado, existen pruebas en el presente caso que permiten determinar que la presentación de los Reportes de Monitoreo Ambiental no se realizaron según lo dispuesto en la normativa acotada.

#### Sobre la vulneración del Principio de Razonabilidad

12. Respecto a lo señalado en el literal b) del numeral 2, debe indicarse que de acuerdo al Principio de Razonabilidad, reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las decisiones de las autoridades administrativas que impliquen la imposición de sanciones deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

<sup>17</sup> LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo IV.- Principios del procedimiento 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.

<sup>18</sup> LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

<sup>19</sup> LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)

Por su parte, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, regula el Principio de Razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, precisando que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. En tal sentido, prescribe que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación<sup>20</sup>:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

En esta misma línea, sobre la aplicación del Principio de Razonabilidad, Alejandro NIETO GARCÍA señala lo siguiente<sup>21</sup>:

*“Una vez clasificadas las infracciones, la ley atribuye seguidamente a cada escalón de ella un paquete de ‘sanciones’, que suele ser flexible, de tal manera que la Administración, a la vista de las circunstancias de cada caso, señala la sanción concreta dentro del abanico legalmente previsto”*

*“(…) el principio tiene una funcionalidad doble: ‘como criterio para la selección de los comportamientos antijurídicos merecedores de la tipificación como delitos o infracciones (...)’ y, además ‘como límite a la actividad administrativa de determinación de las sanciones, sin que por tanto exista posibilidad alguna de opción libre, sino una actividad vinculada a la correspondencia entre infracción y sanción”*

En el presente caso, habiéndose acreditado que SILMA no cumplió oportunamente con presentar los Reportes de Monitoreo Ambiental

---

**1.4. Principio de razonabilidad.-** Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

<sup>20</sup> LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

**3. Razonabilidad.-** Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor

<sup>21</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador. Cuarta Edición Totalmente Reformada. Editorial Tecnos. Madrid, 2005.

correspondientes al segundo semestre del año 2007 y al primer semestre del 2008, dentro del plazo previsto en el literal g) del numeral 6.1 de la Resolución Ministerial N° 352-2004-PRODUCE, en concordancia con la Resolución Ministerial N° 168-2007-PRODUCE, y literal h) del numeral 6.1 de la Resolución Ministerial 871-2008-PRODUCE, correspondía a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivo (en adelante, DFSAI) aplicar la sanción predeterminada normativamente, prevista en el Código 39° del Cuadro de Sanciones anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, el mismo que prevé como sanción aplicable una de multa de 0.5 UIT por cada Reporte de Monitoreo Ambiental no presentado semestralmente.

Por lo expuesto, se constata que la determinación de la sanción se realizó de acuerdo al Código 39 del Cuadro de Sanciones aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, siguiendo los criterios establecidos en la citada norma, razón por la cual no se ha vulnerado el Principio de Razonabilidad.

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

Respecto a los medios de prueba que acompañan al recurso de apelación

13. Con relación a lo alegado en el literal c) del numeral 2, se debe manifestar que los periodos allí mencionados no han sido materia de imputación en el presente procedimiento administrativo sancionador, razón por la cual al no guardar relación con la infracción sancionada, en aplicación del numeral 163.1 del artículo 163° de la Ley N° 27444, se debe desestimar lo argumentado por impertinente<sup>22</sup>.

De acuerdo a lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por la recurrente en este extremo.

Estando a los considerandos expuestos, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

<sup>22</sup> Sobre el particular, resulta oportuno precisar que a efectos de determinar la pertinencia de los medios probatorios propuestos por los administrados, este Tribunal procede a comprobar la relación existente entre la prueba propuesta y aquello que es objeto de prueba en el procedimiento, de modo tal que aquélla será admisible, y en el tal sentido objeto de valoración, cuando se pretende acreditar un hecho que tiene que ver con el *thema probandum* del procedimiento administrativo sancionador iniciado; caso contrario, la ausencia de esta relación torna la prueba impertinente.

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

**Artículo 163°.- Actuación probatoria**

163.1 Cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los administrados o la naturaleza del procedimiento lo exija, la entidad dispone la actuación de prueba, siguiendo el criterio de concentración procesal, fijando un período que para el efecto no será menor de tres días ni mayor de quince, contados a partir de su planteamiento. Sólo podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por el administrado, cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios. (El subrayado es nuestro)

**SE RESUELVE:**

**Artículo Primero.- DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la empresa INVERSIONES SILMA S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 188-2012-OEFA/DFSAI de fecha 16 de julio de 2012, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.



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



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



.....  
**FRANCISCO JOSE OLANO MARTINEZ**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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

