



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 024-2013-OEFA/TFA

Lima, 23 ENE. 2013

VISTO:

El Expediente N° 5206-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DSVS¹ que contiene el recurso de apelación interpuesto por INGENIEROS PESQUEROS CONSULTORES S.A.C.² (en adelante, INGENIEROS PESQUEROS CONSULTORES) contra la Resolución Directoral N° 356-2012-OEFA/DFSAI de fecha 16 de noviembre de 2012 y el Informe N° 026-2013-OEFA-TFA/ST de fecha 18 de enero de 2013;

CONSIDERANDO:

- Mediante Resolución Directoral N° 356-2012-OEFA/DFSAI de fecha 16 de noviembre de 2012 (Fojas 42 al 48), notificada con fecha 29 de noviembre de 2012, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos sancionó a INGENIEROS PESQUEROS CONSULTORES con la suspensión de su Licencia de Operación otorgada mediante Resolución Directoral N° 076-2001-PE/DNEPP por tres (03) días efectivos de procesamiento, por la comisión de una (01) infracción; conforme se detalla a continuación:

HECHOS IMPUTADOS	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
Operar plantas de procesamiento de productos para consumo humano directo sin utilizar el sistema de disposición	Artículo 78° del Reglamento, aprobado por Decreto	Numeral 65 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-	Suspensión de la Licencia de Operación por tres (03) días efectivos de

¹ Corresponde precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de los resultados de las acciones de vigilancia y control pesquero de fecha 21 de octubre de 2008, llevada a cabo en el Establecimiento Industrial Pesquero ubicado en el distrito y provincia de Santa, departamento de Ancash, de titularidad de la empresa INGENIEROS PESQUEROS CONSULTORES S.A.C., obrantes en el Informe N° 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JEB (Foja 02)

² INGENIEROS PESQUEROS CONSULTORES S.A.C. identificada con Registro Único de Contribuyente (R.U.C.) N° 20224755687.

de residuos y desechos	Supremo N° 012-2001-PE ³	2007-PRODUCE, y Código 65.2 del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, modificado por Decreto Supremo N° 005-2008-PRODUCE ⁴	procesamiento
------------------------	-------------------------------------	--	---------------

2. Con escrito de registro N° 2012-E01-027697 presentado con fecha 20 de diciembre de 2012 (Fojas 50 al 61), INGENIEROS PESQUEROS CONSULTORES interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 356-2012-OEFA/DFSAI de fecha 16 de noviembre de 2012, de acuerdo a los siguientes argumentos:

a) Se ha transgredido el Principio de Tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, toda vez que el Reporte de Ocurrencias no identifica la presunta conducta sancionada ya que no establece cuál de los dos tipos de infracción contenidos en el numeral 65 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE es el aplicable.

³ **DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA.**

Artículo 78°.- Obligaciones de los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas

Los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas son responsables de los efluentes, emisiones, ruidos y disposición de desechos que generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones, de los daños a la salud o seguridad de las personas, de efectos adversos sobre los ecosistemas o sobre la cantidad o calidad de los recursos naturales en general y de los recursos hidrobiológicos en particular, así como de los efectos o impactos resultantes de sus actividades. Por lo tanto, están obligados a ejecutar de manera permanente planes de manejo ambiental y, en consecuencia, a realizar las acciones necesarias para prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo de las mismas, a través de la implementación de prácticas de prevención de la contaminación y procesos con tecnologías limpias, prácticas de reuso, reciclaje, tratamiento y disposición final. Asimismo, están obligados a adoptar medidas destinadas a la conservación de los recursos hidrobiológicos y de los ecosistemas que les sirven de sustento.

⁴ **DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE. MODIFICADO POR DECRETO SUPREMO N° 015-2007-PRODUCE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA.**

Artículo 134°.- Infracciones

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

65. Operar plantas de procesamiento de productos para consumo humano directo sin contar con sistemas de disposición de residuos y desechos, o teniéndolos no utilizarlos.

DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE. MODIFICADO POR DECRETO SUPREMO N° 015-2007-PRODUCE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y SANCIONES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS.

CÓDIGO	INFRACCIÓN	TIPO	MEDIDA CAUTELAR	SANCIÓN	DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN (MULTAS EN UIT)
65	Operar plantas de procesamiento de productos para consumo humano directo sin contar con sistemas de disposición de residuos y desechos, o teniéndolos no utilizarlos	Grave	Suspensión de la licencia hasta que cumpla con instalar los equipos o sistemas de tratamiento	Multa y suspensión	65.1 En caso de no contar con los equipos o sistemas: 5 UIT Suspensión de la licencia de operación por tres (03) días efectivos de procesamiento
			Suspensión de la licencia de operación por tres (03) días efectivos de procesamiento	Suspensión	65.2 Si se verifica la no utilización de dichos equipos o sistemas de tratamiento Suspensión de la licencia de operación por tres (03) días efectivos de procesamiento

Efectivamente, el Reporte de Ocurrencias N° 000099 y la Carta N° 319-2012-OEFA/DFSAI/SDI han omitido señalar en cuál de los dos tipos legales se subsume la presunta conducta sancionable, lo cual ha creado un estado de indefensión.

- b) La notificación de cargos carece de los requisitos establecidos en los literales e), f), g), h), j) y k) del artículo 16° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.

Por lo tanto, no correspondía imponer a la recurrente la sanción de suspensión de la Licencia de Operación otorgada mediante Resolución Directoral N° 076-2001-PE/DNEPP.

- c) Se ha transgredido los Principios del Debido Procedimiento, Razonabilidad y Presunción de Licitud previstos en los numerales 2, 3 y 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, toda vez que la sanción se basa en el Reporte de Ocurrencias como único medio probatorio, no existiendo mayor elemento de prueba para la imputación de la infracción y determinación de la multa.

Competencia

3. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013⁵, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA).
4. En virtud de lo dispuesto por los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁶, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

⁵ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013. DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE.**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

⁶ **LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.**

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

5. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la citada Ley N° 29325, dispone que mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA⁷.
6. Con Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM⁸, publicado el 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 industria y pesquería del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE) al OEFA; y mediante Resolución N° 002-2012-OEFA/CD⁹, publicada el 17 de marzo de 2012, se estableció como fecha efectiva de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del sector pesquería el 16 de marzo de 2012.
7. En adición, el artículo 10° de la citada Ley N° 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 N° 005-2011-OEFA/CD, modificado por Resolución N° 014-2012-OEFA/CD, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA¹⁰.

⁷ **LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.**

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

⁸ **DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM. APRUEBAN INICIO DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE FUNCIONES EN MATERIA AMBIENTAL DE LOS SECTORES PESQUERÍA E INDUSTRIA DE PRODUCE AL OEFA. Artículo 1°.-** Inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al OEFA.

⁹ **RESOLUCIÓN N° 002-2012-OEFA/CD. RESOLUCIÓN QUE APRUEBA LOS ASPECTOS QUE SON OBJETO DE TRANSFERENCIA DEL MINISTERIO DE PRODUCCIÓN AL OEFA EN MATERIA AMBIENTAL DEL SECTOR PESQUERÍA Y DETERMINA LA FECHA EN QUE EL OEFA ASUMIRÁ LAS FUNCIONES DE SEGUIMIENTO, VIGILANCIA, SUPERVISIÓN, FISCALIZACIÓN, CONTROL Y SANCIÓN EN ESTA MATERIA.**

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

¹⁰ **LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Norma Procedimental Aplicable

8. Antes de realizar el análisis de los argumentos formulados por INGENIEROS PESQUEROS CONSULTORES, 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 intervinientes¹¹.
9. En tal sentido, resultan aplicables al presente procedimiento las normas adjetivas contenidas en el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE; así como el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, que entró en vigencia con fecha 14 de diciembre de 2012¹².

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, constituye derecho fundamental de la persona "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida"¹³.

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.

¹¹ 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.

¹² RESOLUCIÓN N° 012-2012-OEFA/CD. APRUEBAN NUEVO REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL – OEFA.

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

¹³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

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 siguiente¹⁴:

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

El medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivientes y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales —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 vivientes (plantas, animales y microorganismos).

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

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

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

En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros¹⁵.

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.

¹⁴ La sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-AI, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.html>

¹⁵ 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.

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 por¹⁶:

- 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 del Principio de Tipicidad y la notificación de cargos

11. Respecto a los argumentos contenidos en los literales a) y b) del numeral 2, cabe indicar que conforme al Principio de Tipicidad previsto en el numeral 4 del

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

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

FRAUME RESTREPO, Néstor Julio. Diccionario Ambiental. ECOE ediciones, 2° edición. Bogotá, 2007. Página 28.

¹⁶ La sentencia recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.html>.

artículo 230° de la Ley N° 27444¹⁷, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o análoga.

A su vez, sobre el contenido del citado Principio administrativo, MORÓN URBINA¹⁸ ha precisado que éste exige el cumplimiento de tres (03) aspectos concurrentes: i) la reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) la exigencia de certeza o exhaustividad suficientes en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de infracciones administrativas; iii) la interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de supuestos descritos como ilícitos.

Considerando lo dicho, corresponde analizar lo alegado por la apelante respecto a que no se le comunicó en forma específica la infracción sancionable, al inicio del presente procedimiento sancionador. En tal sentido, lo alegado por la recurrente no constituiría vulneración de ninguno de los aspectos regulados por el principio de tipicidad, sino en todo caso del principio del debido procedimiento, que es lo que se analizará a continuación.

Conforme al contenido del Principio del Debido Procedimiento establecido en los numerales 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho¹⁹.

En este respecto, en la sentencia recaída en el Expediente N° 8605-2005-AA/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado expresamente que el Derecho de Defensa forma parte del contenido esencial del Derecho al Debido Proceso, en los siguientes términos²⁰:

¹⁷ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

¹⁸ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 9° edición, 2011, pág. 708

¹⁹ 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: (...)

2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

²⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERU.

Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

"(...) Evidentemente, el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. El debido procedimiento administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente protegidos en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (STC 4289-2004-AA/TC).

Bajo esa premisa, el derecho de defensa constituye un derecho fundamental de naturaleza procesal que conforma, a su vez, el ámbito del debido proceso, y sin el cual no podría reconocerse la garantía de este último. Por ello, en tanto derecho fundamental, se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés.²¹ (El subrayado es nuestro)

A su vez, de acuerdo al numeral 3 del artículo 234° y al artículo 235° de la Ley N° 27444, para ejercer válidamente la potestad sancionadora, se requiere obligatoriamente que al inicio del procedimiento administrativo sancionador la autoridad notifique al administrado los hechos imputados, la calificación de las infracciones que éstos puedan configurar, la expresión de la sanción que pudiera imponerse, así como la autoridad competente y la norma atributiva de su competencia²².

En esa misma línea, según los artículos 15° y 16° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, en el sector que es objeto de supervisión la notificación de cargos se realiza, entre otros, a través del Reporte de Ocurrencias, el mismo que debe contener la siguiente información:

- a) Fecha, hora y lugar de la inspección
- b) Nombres y apellidos o razón/denominación social de los presuntos infractores
- c) Domicilio del presunto infractor o del lugar donde se efectuó la inspección

²¹ La sentencia recaída en el Expediente 8605-2005-AA/TC, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/08605-2005-AA.html>

²² LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 234°.- Caracteres del procedimiento sancionador

Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por: (...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

Artículo 235°.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones: (...)

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

- d) La descripción de los hechos que se le imputen a título de cargo
- e) La tipificación de las infracciones imputadas
- f) Sanciones a imponer
- g) La autoridad competente para imponer la sanción
- h) La norma que atribuya tal competencia
- i) La posibilidad de acogerse a los beneficios previstos en el artículo 44 de la presente norma, siempre que la infracción no se relacione con infracciones ambientales.
- j) Requisitos exigidos para acogerse al régimen de beneficios
- k) El número de cuenta bancaria donde se deba efectuar el pago de las multas que correspondan.²³

Ahora bien, considerando que las decisiones emitidas por autoridad administrativa deben resolver los argumentos de defensa de los administrados de manera congruente con los términos en que vengán planteadas; corresponde a este Tribunal Administrativo determinar si en la notificación de cargos se precisó la conducta sancionable, así como si contuvo la información descrita en los literales e), f), g), h), j) y k) arriba citados²⁴.

23 DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y SANCIONES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS.

Artículo 15°.- Notificación de cargos

Elaborado el Reporte de Ocurrencias debe ser notificado al presunto infractor, acompañando copias de los demás documentos relacionados con la infracción. En tal Notificación, se concede al presunto infractor un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir de recibida la citada Notificación, para que opte por cualquiera de las siguientes alternativas:

- a) Presentar sus alegaciones, dirigidas al órgano instructor de la DIGSECOVI o de las Comisiones Regionales de Sanciones, según corresponda. Las alegaciones que deban presentarse a la DIGSECOVI se tendrán por válidamente efectuadas, cuando se realicen por las Direcciones Regionales correspondientes;
- b) Acogerse al beneficio establecido en el literal a) del artículo 44 del presente Reglamento, siempre que la infracción no se relacione con infracciones ambientales.

Artículo 16°.- Contenido de la Notificación de cargos

En la notificación de cargos, debe constar de manera detallada:

- a) Fecha, hora y lugar de la inspección
- b) Nombres y apellidos o razón/denominación social de los presuntos infractores
- c) Domicilio del presunto infractor o del lugar donde se efectuó la inspección
- d) La descripción de los hechos que se le imputen a título de cargo
- e) La tipificación de las infracciones imputadas
- f) Sanciones a imponer
- g) La autoridad competente para imponer la sanción
- h) La norma que atribuya tal competencia
- i) La posibilidad de acogerse a los beneficios previstos en el artículo 44 de la presente norma
- j) Requisitos exigidos para acogerse al régimen de beneficios
- k) El número de cuenta bancaria donde se deba efectuar el pago de las multas que correspondan.

²⁴ Al análisis expuesto se sustenta en lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 04295-2007-PHC/TC, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/04295-2007-HC.html>

"e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la tutela judicial efectiva y, en concreto, el derecho a la debida motivación de las sentencias, 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 en sede constitucional. 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)." (El subrayado es nuestro)

a) **Con relación a la identificación de la conducta sancionable**

De acuerdo al Reporte de Ocurrencias²⁵ N° 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF (Foja 01) de fecha 21 de octubre de 2008 y el Informe N° 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JBE de fecha 11 de noviembre de 2008 (Foja 02), los inspectores de la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia (en adelante DIGSECOVI) del Ministerio de la Producción, durante el operativo de inspección y vigilancia ambiental realizado en la Planta de Enlatado y Harina Residual del Establecimiento Industrial Pesquero ubicado en Av. Primavera s/n Sector La Huaca, distrito y provincia de Santa, departamento de Ancash, constataron lo siguiente:

"HECHOS CONSTATADOS

Se verificó que el citado EIP se encontraba procesando el recurso anchoveta (17 t aprox.) forma de grated (línea de cocido) en el cual se constató que no cuenta con el sistema de tratamiento de efluentes (no cuenta con poza de sedimentación de sólidos). Asimismo no cuenta con rejillas ni mallas para la retención de sólidos. Se constató que la planta de harina residual no se encuentra operativa con equipos desinstalados fuera de línea. Los efluentes son vertidos a una sequia (tajo abierto) y que desemboca a la playa"

NORMA(S) INFRINGIDA(S)

Numeral 65, artículo 134° D.S. N° 015-2007-PRODUCE (Reglamento de la Ley General de Pesca –Modificatoria D.S. N° 012-2001-PE)"

En consecuencia, queda acreditado que al inicio del presente procedimiento sancionador sí se especificaron los hechos imputados, así como la posible infracción que éstos podían constituir, contenida en el numeral 65 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE.

Además, la determinación de la infracción que configuran los hechos imputados no se realiza a través de la imputación de cargos, sino que se trata de una actividad reservada a la etapa resolutive, lo cual es reconocido por el propio numeral 3 del artículo 234° de la Ley N° 27444, al especificar que la autoridad instructora sólo deberá indicar cuál o cuáles son las infracciones que tales hechos "pueden" constituir, al inicio del procedimiento.

Por tal motivo, la situación de que la infracción tipificada en el numeral 65 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-

²⁵ DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y SANCIONES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS.

Artículo 39°.- Valoración de los medios probatorios

El Reporte de Ocurrencias, así como la información del Sistema de Seguimiento Satelital constituyen uno de los medios probatorios de la comisión de los hechos por parte del presunto infractor, pudiendo ser complementados o reemplazados por otros medios probatorios que resulten idóneos y que permitan determinar la verdad material de los hechos detectados.

2001-PE contenga hasta dos (02) supuestos de hecho, no generó indefensión alguna a la recurrente pues ésta fue notificada de ambos supuestos a través del Reporte de Ocurrencias N° 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF, habiendo tenido la oportunidad de formular argumentos de descargo por cada uno de ellos dentro del plazo otorgado.

Finalmente, resulta oportuno aclarar que contrariamente a lo alegado por INGENIEROS PESQUEROS CONSULTORES, la norma tipificadora aludida no contiene dos (02) tipos legales, sino que constituye una (01) sola infracción que puede configurarse a través de dos (02) conductas distintas, las cuales les fueron comunicadas oportunamente, conforme a lo señalado en el párrafo anterior.

Por lo tanto, carece de sustento lo alegado por la impugnante en este extremo.

b) Sobre la infracción contenida en los literales e), f), g), h), j) y k) del artículo 16° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE

De la revisión del Reporte de Ocurrencias N° 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF de fecha 21 de octubre de 2008 (Foja 01), mediante el cual se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador, se constata que endicho reporte se informó, entre otros, lo siguiente:

- i. **Fecha, hora y lugar de la inspección.**- La inspección se llevó a cabo con fecha 21 de octubre de 2008, a las 12:05 horas en las instalaciones de la apelante ubicada en Av. Primavera s/n Sector La Huaca, provincia de Santa, departamento de Chimbote.
- ii. **Sanciones a imponer y la autoridad competente para imponer la sanción.**- Se indica que la norma procedimental aplicable viene dada por el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, cuyos artículos 28°, 44° y 47° establecen el órgano sancionador, el régimen de incentivos aplicable al pago de las multas así como los requisitos exigibles para acceder al mismo, y las sanciones aplicables.

En efecto, en dicho articulado se establece:

- La competencia de la Dirección de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción como el órgano encargado de imponer la sanción administrativa
- El régimen de beneficios en el pago de la multa y a qué cuenta bancaria se debe efectuar el pago de las multas que correspondan
- La sanción aplicable, prevista en el Código 74° del Cuadro Anexo al Reglamento, consistente en multa

En tal sentido, se verifica que a través de la notificación de cargos sí se cumplió con remitir la información a que se refieren los literales e), f), g), h), j) y k) del artículo 16° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.

En atención a las consideraciones expuestas, corresponde desestimar lo alegado por la apelante en estos extremos.

En cuanto a la vulneración de los Principios de Debido Procedimiento, Presunción de Licitud y Razonabilidad

12. En cuanto a lo alegado en el literal c) del numeral 2, de acuerdo al Principio del Debido Procedimiento establecido en los numerales 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, que comprenden el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho²⁶.

Por su parte, el Principio de Verdad Material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 5° y numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal, prescribe que los pronunciamientos que emiten las entidades al interior de los procedimientos administrativos sólo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados²⁷.

²⁶ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

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.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

²⁷ 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.

Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo

5.1 El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad.

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o imposible de realizar.

5.3 No podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto.

A su vez, resulta oportuno especificar que en el marco del artículo 197° del Código Procesal Civil, aplicable de manera supletoria en atención a la Primera Disposición Final de dicho cuerpo legal y el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y de acuerdo a las reglas del sistema de la libre valoración de la prueba, lo que implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos²⁸.

En este contexto, conviene señalar que de acuerdo al Reporte de Ocurrencias N° 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF (Folio 01) de fecha 21 de octubre de 2008 y al Informe Técnico N° 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JEB (Foja 02) de fecha 11 de noviembre de 2008, los inspectores de la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia (en adelante DIGSECOVI) del Ministerio de la Producción, durante el operativo de inspección y vigilancia ambiental realizado en el Establecimiento Industrial Pesquero ubicado en el distrito de Chimbote, provincia de Santa, departamento de Ancash, constataron lo siguiente:

1. La planta no cuenta con pozas de sedimentación de sólidos para el tratamiento de sus efluentes obtenidos de la producción de conservas.
2. La planta no cuenta con rejillas ni mallas para la retención de sólidos.

De lo señalado en el párrafo anterior, se ha constatado que la planta de enlatado no contaba con pozas de sedimentación de sólidos para el tratamiento de sus efluentes obtenidos de la producción de conservas ni con mallas para la retención de sólidos, hechos que fueron observados por los inspectores de la DIGSECOVI, el día 21 de octubre de 2008, y contenidos en el Reporte de Ocurrencias N° 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF, siendo firmado in situ por el Sr. Jaime Chine Ponce, sin desvirtuar su contenido.

Así las cosas, conviene señalar que de acuerdo al artículo 4° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, en concordancia con el artículo 103° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, los operativos de inspección inopinada tienen como propósito verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al sector que es objeto de supervisión, practicándose, entre otros, en establecimientos industriales

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que otorgue posibilidad de exponer su posición al administrado y, en su caso, aporten las pruebas a su favor.

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

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

²⁸ RESOLUCION MINISTERIAL N° 010-93-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL.

Artículo 197°.- Valoración de la prueba.-

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

pesqueros o concesiones acuícolas, con intervención del representante del titular de la actividad pesquera y/o acuícola inspeccionada²⁹.

A su vez, en el marco de los literales c) y d) del artículo 5° y del artículo 24° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, se tiene que como resultado de la visita de inspección, el inspector acreditado del Ministerio de la Producción se encarga de redactar el "Reporte de Ocurrencias" a efectos de documentar y dejar constancia de los hechos verificados, esto es, de las condiciones en que se desarrollan las actividades pesqueras y acuícolas, así como las actividades vinculadas directa o indirectamente a las mismas³⁰.

En esta misma línea, conforme a lo especificado en el artículo 25° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, una vez concluidas las acciones de control y fiscalización, el inspector elabora el Informe Técnico, el cual debe contener la narración circunstanciada y concreta de los hechos acontecidos durante la acción de control (inspección)³¹.

29 DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y SANCIONES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS.

Artículo 4°.- De las Inspecciones

Los operativos de inspección son de carácter inopinado y reservado, programándose y ejecutándose preferentemente en las horas punta de descarga, procesamiento, comercialización, o cuando se presume la ocurrencia de la comisión de una infracción tipificada en el ordenamiento pesquero y acuícola, asimismo, en períodos de vedas y aún cuando las embarcaciones pesqueras o los establecimientos industriales pesqueros no se encuentren operando.

Los titulares de los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que otorga el Ministerio de la Producción, están obligados, durante la inspección, a designar un representante o encargado que acompañe al inspector en su visita inspectiva, quien en calidad de responsable directo de la actividad pesquera y acuícola, debe facilitar y observar las actuaciones que lleva a cabo el inspector en dicha diligencia. La ausencia del representante o encargado de la unidad inspeccionada no constituye impedimento para realizar la diligencia de inspección.

El inspector deja constancia, tanto en el Reporte de Ocurrencias como en la Notificación, del incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, así como de cualquier acto manifiestamente dirigido a obstaculizar o impedir las labores de inspección.

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

Artículo 103°.- Inspecciones

Para asegurar el cumplimiento de las normas establecidas en el presente Reglamento, el Ministerio de Pesquería efectuará las inspecciones que sean necesarias, conforme al reglamento correspondiente.

30 DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y SANCIONES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS.

Artículo 5°.- Calidad del Inspector

Mediante resolución ministerial, el Ministerio de la Producción establece las condiciones y requisitos exigidos a los inspectores, así como las faltas en que incurran los inspectores en el ejercicio de sus funciones y las correspondientes sanciones.

(...)

Durante los actos de inspección, el inspector fiscalizador desarrolla funciones estrictamente técnicas, estando facultado para:

a) Practicar inspecciones oculares para verificar las condiciones en que se desarrollan las actividades pesqueras y acuícolas, así como las actividades vinculadas directa o indirectamente a las mismas.

(...)

c) Levantar Reportes de Ocurrencias, Partes de Muestreo, actas de inspección, actas de decomiso, actas de donación, actas de entrega - recepción de decomisos, actas de devolución de recursos al medio natural, actas de remoción de precintos de seguridad y otras necesarias para el desarrollo de la diligencia de inspección.

Artículo 24°.- Medios probatorios aportados por los inspectores

Para efectos de la verificación de los hechos constitutivos de la infracción, los inspectores pueden disponer, entre otras, la realización del muestreo biométrico y gravimétrico de recursos hidrobiológicos, así como otros medios probatorios que resulten idóneos para determinar la presunta comisión de infracciones, tales como fotografías, grabaciones de audio y vídeo, entre otros.

31 DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y SANCIONES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS.

Artículo 25°.- El Informe Técnico

Por su parte, el inciso 1 del artículo 43° de la Ley N° 27444 prescribe que son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades; mientras que el artículo 165° del mismo cuerpo normativo señala que constituyen hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que hayan sido comprobados con ocasión del ejercicio de las funciones atribuidas a la autoridad administrativa³².

En este contexto normativo, resulta válido concluir que el Reporte de Ocurrencias N° 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF así como el Informe N° 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JEB, constituyen medios probatorios de la comisión de los hechos imputados al interior del presente procedimiento sancionador, lo que es reconocido a su vez por el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE³³, razón por la cual no se ha transgredido en extremo alguno el Principio del Debido Procedimiento invocado por la impugnante.

Ahora bien, encontrándose acreditados los hechos imputados y, por tanto, los elementos que configuran el supuesto de hecho de la infracción tipificada en el numeral 65° del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, correspondía a la apelante presentar los medios de prueba que desvirtuasen el contenido del Reporte de Ocurrencias N° 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF y el Informe N° 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JEB, arriba citados.

En efecto, una vez acreditados los hechos constitutivos de infracción por parte de la Administración, corresponde al administrado desvirtuar los medios probatorios que sustentan dicha constatación, en este caso producidos a partir del ejercicio de la función fiscalizadora del Ministerio de la Producción. Sobre el particular, NIETO GARCÍA ha señalado lo siguiente³⁴:

Concluidas las acciones de control y fiscalización, los inspectores elaboran un Informe Técnico, el cual elevarán en el más corto plazo a su inmediato superior. Dicho informe narra de manera circunstanciada y concreta los hechos acontecidos durante la acción de control.

En caso de que durante la inspección se constate la comisión de una infracción, el Informe Técnico que elaboren los inspectores debe contener como anexos los originales del Reporte de Ocurrencias, Parte de Muestreo, Acta de Inspección, Cargo de la Notificación y demás medios probatorios que sustenten la denuncia. Dicho informe, incluidos sus anexos, es remitido por el superior al órgano sancionador correspondiente en un plazo máximo de diez (10) días hábiles.

³² LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 43°.- Valor de documentos públicos y privados

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

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

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

³³ DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y SANCIONES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS.

Artículo 39°.- Valoración de los medios probatorios

El Reporte de Ocurrencias, así como la información del Sistema de Seguimiento Satelital constituyen uno de los medios probatorios de la comisión de los hechos por parte del presunto infractor, pudiendo ser complementados o reemplazados por otros medios probatorios que resulten idóneos y que permitan determinar la verdad material de los hechos detectados.

³⁴ NIETO GARCÍA, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador. Cuarta Edición Totalmente Reformada. Editorial Tecno. Madrid, 2005.

"(...) en cuanto elemento integrante del tipo de la infracción ha de ser probado por la administración, quien soporta la carga de justificar la ocurrencia de todos los elementos constitutivos de aquél (...). Lo anterior no obsta, con todo (...), si se pone a cargo del imputado la de acreditar unos hechos o circunstancias que a su juicio deban también valorarse al decidir sobre tal procedimiento, si estos hechos o circunstancias son de tal naturaleza que es el imputado, y no la Administración, quien posee una plena disponibilidad de los medios de prueba" (El resaltado en negrita es nuestro)

Adicionalmente, cabe agregar que en virtud del Principio de Presunción de Licitud³⁵, previsto en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

Por tanto, la aplicación del Principio de Licitud únicamente habría sido incorrecta si no se hubiese contado con evidencia de una conducta de la administrada, lo que no ocurre en el presente caso, toda vez que el Reporte de Ocurrencias 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF y el Informe N° 157-01-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-DIF-JEB acreditan la infracción imputada a INGENIEROS PESQUEROS CONSULTORES al interior del presente procedimiento, razón por la cual no se ha producido vulneración alguna de la regla de Derecho materia de análisis.

De otro lado, respecto al Principio de Razonabilidad corresponde indicar que de acuerdo a lo previsto en el numeral 1.4 de la Ley N° 27444, 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, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido³⁶.

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

³⁵ 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:

(...)

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

³⁶ LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

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

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.

deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación³⁷:

- 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 siguiente³⁸:

"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 INGENIEROS PESQUEROS CONSULTORES no utilizó el sistema de disposición de residuos y desechos de la planta de enlatado, correspondía a la DIGSECOVI aplicar la sanción predeterminada normativamente, prevista en el Código 65.2 del Cuadro de Sanciones anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE y modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, el mismo que prevé como sanción la suspensión de la licencia de operación por tres (03) días efectivos de procesamiento.

Por lo expuesto, se constata que la determinación de la sanción se realizó de acuerdo al Código 65.2 del Cuadro de Sanciones aprobado por Decreto

³⁷ 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

³⁸ NIETO GARCÍA, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador. Cuarta Edición Totalmente Reformada. Editorial Tecnos. Madrid, 2005.

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.

Por tanto, carecen de sustento los argumentos expuestos por la apelante en estos extremos.

Estando a los considerandos expuestos, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 005-2011-OEFA/CD, modificada por Resolución N° 014-2012-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa INGENIEROS PESQUEROS CONSULTORES S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 356-2012-OEFA/DFSAI de fecha 16 de noviembre 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 INGENIEROS PESQUEROS CONSULTORES 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 JOSÉ OLANO MARTÍNEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



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

