



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

**RESOLUCIÓN N° 448-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 3031-2018-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : CORPORACIÓN PESQUERA INCA S.A.C.  
SECTOR : PESQUERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1146-2019-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** Se confirma la Resolución Directoral N° 1146-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Corporación Pesquera Inca S.A.C. por la comisión de las conductas infractoras N° 1 y 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

Lima, 07 de octubre de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Corporación Pesquera Inca S.A.C.<sup>1</sup> (en adelante, **Copeinca**) es titular de la licencia para desarrollar actividades de procesamiento de productos hidrobiológicos para la producción de harina de pescado de alto contenido proteínico, en el establecimiento industrial pesquero (en adelante, **EIP**), ubicado en la Caleta Cata Cata, Parcela A-1, distrito y provincia de Ilo, departamento de Moquegua<sup>2</sup>.
2. Mediante Certificado Ambiental EIA N° 040-2007-PRODUCE/DIGAAP<sup>3</sup> del 12 de junio de 2007, el Ministerio de la Producción (**Produce**) aprobó el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, **EIA**) a favor de Copeinca.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20224748711.

<sup>2</sup> Licencia otorgada a través de la Resolución Directoral N° 358-2008-PRODUCE/DGEPP del 11 de julio de 2008 (Pp. 49 – 51 del archivo "Acta de Supervisión", contenido en el disco compacto que obra a folios 23 del expediente).

<sup>3</sup> Páginas 488 y 489 del archivo "Expediente de Supervisión", contenido en el disco compacto que obra a folios 23).

- 
- 
- 
- 
3. A través de Resolución Directoral N° 103-2010-PRODUCE/DIGAAP<sup>4</sup> del 11 de mayo de 2010, el Produce aprobó el Plan de Manejo Ambiental para el tratamiento complementario de los efluentes industriales pesqueros hasta cumplir con los Límites Máximos Permisibles establecidos en la Columna II de la Tabla N° 01 del artículo 1° del Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE (en adelante, **PMA**).
  4. Del 5 al 7 de julio de 2018, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular al EIP (en adelante, **Supervisión Regular 2018**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y los compromisos asumidos por el administrado en sus instrumentos de gestión ambiental.
  5. Como resultado de dicha diligencia, la DS identificó presuntas infracciones administrativas, las cuales fueron recogidas en el Acta de Supervisión S/N<sup>5</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión**) y analizadas en el Informe de Supervisión N° 208-2018-OEFA/DSAP-CPES<sup>6</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**).
  6. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral N° 0073-2019-OEFA/DFAI/SFAP<sup>7</sup> del 1 de marzo de 2019<sup>8</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral I**), variada mediante Resolución Subdirectoral N° 0128-2019-OEFA/DFAI-SFAP<sup>9</sup> del 11 de abril de 2019<sup>10</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral II**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (**SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra Copeinca.
  7. El Informe Final de Instrucción N° 0288-2019-OEFA/DFAI/SFAP<sup>11</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), fue notificado al administrado el 5 de julio de 2019, otorgándosele un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de sus descargos<sup>12</sup>.

---

<sup>4</sup> Páginas 522 a 524 del archivo "Expediente de Supervisión", contenido en el disco compacto que obra a folios 23 del expediente).

<sup>5</sup> Folios 12 a 22 del expediente.

<sup>6</sup> Folios 2 a 11 del expediente.

<sup>7</sup> Folios 24 a 27 del expediente. Notificada el 06 de marzo de 2019 (folio 28 del expediente).

<sup>8</sup> Mediante escrito de Registro N° 27315 presentado el 21 de marzo de 2019 (folios 29 a 34 del expediente), Copeinca formuló sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 0073-2019-OEFA/DFAI/SFAP.

<sup>9</sup> Folios 47 a 52 del expediente. Notificada el 15 de abril de 2019 (folio 53 del expediente).

<sup>10</sup> Mediante escrito con Registro N° 51938 presentado el 17 de mayo de 2019 (folios 54 a 58 del expediente), Copeinca formuló sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 0128-2019-OEFA/DFAI-SFAP.

<sup>11</sup> Folios 65 a 73 del expediente.

<sup>12</sup> Copeinca no formuló descargos al Informe Final de Instrucción.

8. Luego de la evaluación de los descargos, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1146-2019-OEFA/DFAI<sup>13</sup> del 31 de julio de 2019, por medio de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Copeinca<sup>14</sup>, por la comisión de las conductas detalladas a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
1	El administrado no realizó el monitoreo de efluentes industriales correspondiente al mes de marzo de	Artículos 78°, 85° y 86° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE <sup>15</sup> (RLGP).	Numeral ii) literal a) del artículo 7° de la Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mayor escala que se encuentran bajo el ámbito de competencia del

<sup>13</sup> La referida Resolución fue debidamente notificada al administrado el 5 de agosto de 2019 (folio 86).

<sup>14</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Copeinca, se realizó en virtud de lo dispuesto en la siguiente normativa:

**Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.**

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

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

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

**Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230**

**Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite**

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

<sup>15</sup> **Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de marzo de 2001, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de octubre de 2011.**

**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,

	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
	2017, conforme a lo establecido en el Protocolo de Monitoreo de Efluentes.		OEFA aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 015-2015-OEFA/CD (RCD N° 015-2015-OEFA/CD <sup>16</sup> ).
2	El administrado no realizó el monitoreo de emisiones atmosféricas correspondiente a la primera temporada de pesca del año 2017.	- Artículos 78°, 85° y 86° del RLGP. - Numeral 4.3.6 del Protocolo para el Monitoreo de Emisiones Atmosféricas y Calidad de aire de la industria de la Harina y Aceite de Pescado y Harina de Residuos Hidrobiológicos <sup>17</sup> .	Numeral ii) literal a) del artículo 7° de la RCD N° 015-2015-OEFA/CD

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.

#### Artículo 85°.- Objeto de los Programas de Monitoreo

Los titulares de las actividades pesqueras están obligados a realizar programas de monitoreo periódicos y permanentes para evaluar la carga contaminante de sus efluentes y emisiones, en el cuerpo receptor y en el área de influencia de su actividad, con el objeto de:

- Determinar la eficiencia de las medidas de prevención y control de la contaminación;
- Evaluar la calidad de los cuerpos receptores y las variaciones de sus cargas contaminantes; y,
- Evaluar el cumplimiento de metas referidas a la reducción de emisiones y vertimientos propuestos y el cumplimiento de normas legales.

#### Artículo 86°.- Frecuencia y resultados de los programas de monitoreo

Los programas de monitoreo de efluentes, emisiones y del cuerpo receptor se realizarán con la frecuencia que fije el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental y conforme a los protocolos aprobados por el Ministerio de Pesquería. Los resultados de los programas de monitoreo serán presentados a la Dirección Nacional de Medio Ambiente para su evaluación y verificación.

<sup>16</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 015-2015-OEFA/CD, que aprueba la tipificación de infracciones administrativas y establece escala de sanciones aplicable a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mayor escala que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de marzo de 2015.**

#### Artículo 7°.- Infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala

Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala:

- No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores: (...)
  - No realizar el monitoreo correspondiente en las plantas de procesamiento de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.

<sup>17</sup> **Resolución Ministerial N° 194-2010-PRODUCE, que aprueba el Protocolo para el Monitoreo de Emisiones Atmosféricas y Calidad de aire de la Industria de la Harina y Aceite de Pescado y Harina de Residuos Hidrobiológicos, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 de agosto de 2010.**

#### 4.3.6 Frecuencia de muestreo.

La frecuencia de monitoreo de los parámetros de emisiones y de calidad de aire se presenta en la Tabla 3. Se realizará un mínimo de 3 muestreos: 2 en temporada de pesca (tanto en emisiones como en calidad de aire) y 1 en temporada de veda (calidad de aire), los muestreos se distribuirán equitativamente

9. Con fecha 23 de agosto de 2019, Copeinca interpuso recurso de apelación<sup>18</sup> contra la Resolución Directoral N° 1146-2019-OEFA/DFAI, en los siguientes términos:

Sobre la variación de las imputaciones

- a) El administrado alegó que si bien la defensa del medio ambiente, como bien jurídico tutelado mediante los procedimientos administrativos sancionadores, y en específico a través de la "variación de imputaciones", tiene como sustento la defensa del interés público, este interés debe ser sopesado junto a otros principios y derechos, tales como, la seguridad jurídica, la interdicción de la arbitrariedad y el derecho a la defensa, para evitar la innecesaria afectación a los derechos de los administrados.
- b) En ese sentido, agregó que, en aras de respetar la naturaleza de las instituciones, es necesario evaluar qué es lo que realmente pasó a lo largo del *iter* procedimental, es decir, desde el inicio del procedimiento, hasta que el OEFA decidió variar los cargos para finalmente pronunciarse declarando su responsabilidad.
- c) Así entonces, en primer lugar, señaló que un error material, de acuerdo al numeral 212.1 del artículo 212° del TUO de la LPAG, puede ser rectificado de manera retroactiva, en cualquier momento, de oficio o a instancia de parte de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.
- d) Del mismo modo, el administrado señaló que de acuerdo al artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), procede la enmienda de un vicio no trascendente cuando se concluya de manera indubitable que el acto administrativo hubiera tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio, no obstante subsiste la responsabilidad administrativa de quien emite el acto viciado, siempre que la enmienda se realice sin pedido de parte y antes de su ejecución.
- e) Con relación a la imputación de cargos, el administrado señaló que, de acuerdo a lo establecido a través del artículo 7° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (RPAS del OEFA), en cualquier etapa del procedimiento, antes de la emisión de la resolución final, se

en cada temporada de pesca. A fin de evaluar el comportamiento de los sistemas de tratamiento de gases, resulta necesario que la muestra conste de una corrida efectiva.

<sup>18</sup> Presentada mediante escrito de Registro N° 082518 (folios 87 a 93 del expediente).



pueden ampliar o variar las imputaciones, otorgando al administrado un plazo para la presentación de sus descargos.

- f) Por ello, indicó que, a través de sus descargos, advirtió los errores en la tipificación realizada a través de la Resolución Subdirectoral N° 0073-2019-OEFA/DFAI-SFAP, precisando además que no se realizó supervisión o instrucción adicional que incorpore nuevos medios probatorios al expediente y que siempre estuvo claro que se trataba de una planta de consumo humano indirecto, dado que los medios probatorios se encontraban en el disco compacto que obra en el expediente.
- g) En ese sentido, cuestionó la cantidad de oportunidades en las que se puede variar una imputación sin que se afecte en la práctica el derecho a la defensa y se desnaturalice la potestad sancionadora de la Administración.
- h) Asimismo, el administrado indicó que, aunque pueda ser parecido, también resulta pertinente precisar los límites entre el error material y la variación de imputación de cargos, pues en el caso de la variación de cargos, de acuerdo al artículo 170° del TUO de la LPAG, se requiere de la actividad del órgano instructor.
- i) En ese sentido, aseveró que la variación de cargos —como concepto jurídico— se vería desnaturalizada si se le concibe como un “error material ad-hoc”, que resulta de aplicación en la atribución de responsabilidad en un procedimiento administrativo sancionador, ya sea cuando se determina sobre: i) la acción u omisión; o, ii) algún elemento del bloque de tipicidad.
- j) Ahora bien, el administrado señaló que, a través de la Resolución Subdirectoral N° 0128-2019-OEFA/DFAI/SFAP, se podría estar enmendando un vicio no trascendente. Nótese que el error sí fue advertido por él, por lo que subsistiría la responsabilidad por parte de quien emitió el acto. No obstante, si se afirma que la enmienda del error de tipificación, varía el sentido de la decisión, estaríamos ante un vicio que no es susceptible de ser subsanado, lo cual desvirtúa la naturaleza del acto de enmienda, afectando además la tramitación del procedimiento administrativo que ha dado lugar al acto.
- k) En virtud de lo señalado, el administrado se *resiste a creer* que la variación de imputación de cargos, es el vehículo legal que permite cruzar con astucia entre un supuesto error material, el vicio no subsanable o el vicio no trascendente con responsabilidad, y que, en todo caso, en beneficio de la seguridad jurídica, se anteponga la prudencia a la astucia.
- l) El hecho de que las decisiones administrativas puedan ser controladas a nivel judicial, no es impedimento para que se proteja el derecho de defensa y el principio de seguridad jurídica, en el procedimiento administrativo sancionador.
- 
- 
- 
- 
- 

- 1
- m) De forma que precisa cuántas son las veces en las que resulta razonable defenderse en la medida en la que la Administración tiene la facultad de variar los cargos: i) si fuera de manera indefinida, ¿el administrado debe soportar los errores de la imputación de manera indefinida?; ii) dependiendo del administrado, previo juicio de proporcionalidad ¿Y el principio de regulación responsiva que es parte del Reglamento de Supervisión?
- n) La variación de cargos (no la ampliación) presenta un problema: en la práctica, no se pueden distraer recursos de los administrados por los errores que no le resultan atribuibles, razón por la cual, los administrados no pueden estar defendiéndose de forma indefinida. A modo de ejemplo, señala que resulta evidente que una defensa técnica basada en el cuestionamiento del tipo subsunción (aquello que realizó en su primer descargo) resultaría imposible si la variación de cargos se puede efectuar de manera indeterminada.
- o) En ese sentido, el administrado considera que se debe desarrollar a nivel de jurisprudencia administrativa, cierto tipo de parámetro que fije los límites a la “variación de imputación de cargos” para evitar su desnaturalización en su aplicación a casos concretos.

Respecto del Informe Final de Instrucción y el principio de licitud

- p) El administrado señala que si bien el principio de licitud, que se desprende de la presunción de inocencia, se puede debilitar a lo largo del “iter procedimental”, hasta determinarse la responsabilidad del administrado, mediante la resolución de primera instancia, se encuentra fuera de toda discusión que en todo pronunciamiento anterior a la determinación de dicha responsabilidad, no se puede hablar de incumplimientos, sino de presuntos incumplimientos.
- q) Contrariamente a lo señalado, contra toda lógica garantista, a través de los considerandos 47 y 55 del Informe Final de Instrucción, se consignó que “(...) queda acreditado que el administrado incurrió en la conducta infractora (...)”.
- r) Al respecto, el administrado alegó que, de una interpretación del artículo 4<sup>o</sup>19

19 **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de octubre de 2017.**

**Artículo 4°.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador**

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

4.1 **Autoridad Supervisora:** Es la Dirección de Supervisión, encargada de elaborar el Informe de Supervisión, que contiene los resultados de la supervisión y la recomendación del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de ser el caso; el cual es enviado a la Autoridad Instructora.

4.2 **Autoridad Instructora:** Es la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, facultada para desarrollar las acciones de instrucción y actuación de pruebas, imputar cargos y emitir el Informe Final de Instrucción.

4.3 **Autoridad Decisora:** Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer

del RPAS, se tiene que las autoridades vinculadas al procedimiento sancionador, son la autoridad supervisora, instructora, decisora y el TFA, de las cuales sólo las dos últimas se pronuncian respecto de la responsabilidad del administrado; norma que debe ser concordada con el numeral 1 del artículo 4° del TUO de la LPAG<sup>20</sup>, a través del cual se dispone que para el ejercicio de la potestad sancionadora, se debe diferenciar entre la autoridad instructora y la que decide la aplicación.

- s) Del mismo modo, el administrado indicó que la autoridad instructora emite el Informe Final de Instrucción, determinando, de manera motivada, la propuesta de sanción, lo cual se confirma con lo dispuesto a través de los numerales 8.2 y 8.4 del artículo 8° del RPAS. Del mismo modo, afirma que el hecho de no presentar descargos al Informe Final de Instrucción, no implica que el acto quede firme o cause estado. En ese sentido, el Informe Final de Instrucción, no pone fin al principio de licitud, a lo mucho, lo cuestiona a un nivel mayúsculo.
- t) Por lo tanto, y en salvaguarda del principio de licitud y de un procedimiento garantista, lo correcto, salvo distinto parecer, sería que el Informe Final de Instrucción indique lo siguiente: "(...) Considerando lo expuesto, y de los medios probatorios actuados en el Expediente queda acreditado que el administrado habría incurrido en la conducta infractora consistente en (...)".

*Sobre la aplicación del principio de razonabilidad*

- u) Finalmente, el administrado reitera en lo señalado en su escrito de descargos II, referido a que su EIP no opera hace mucho tiempo y que cuenta con un plan de cierre, tal como se acredita de la Resolución Directoral N° 079-2019-PRODUCE-DIGAAMPA, a fin de que sea analizado a la luz del principio de razonabilidad.

sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.

**4.4 Tribunal de Fiscalización Ambiental:** Es el órgano resolutorio del OEFA que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con competencia para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Autoridad Decisora, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.

20

**TUO de la LPAG**

**Artículo 254°.- Caracteres del procedimiento sancionador**

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

1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.
2. Considerar que los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores.

## II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>21</sup>, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011<sup>22</sup> (**Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se 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>23</sup>.

<sup>21</sup> **Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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

<sup>22</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009.

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

<sup>23</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009.

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

13. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>24</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD<sup>25</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde 16 de marzo de 2012.
14. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>26</sup> y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>27</sup>, se disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

<sup>24</sup> **Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de junio de 2011.

**Artículo 1°.** - Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>25</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 17 de marzo de 2012.

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

<sup>26</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009.

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

10.1 El OEFA cuenta con órganos resolutorios de primera y segunda instancia para el ejercicio de la potestad sancionadora.

<sup>27</sup> **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

**Artículo 19°.** - **Tribunal de Fiscalización Ambiental**

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

**Artículo 20°.** - **Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>28</sup>.
16. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)<sup>29</sup>, se 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.
17. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>30</sup>.
19. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración: (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>31</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

<sup>29</sup> Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre del 2005.  
**Artículo 2°.- Del ámbito (...)**

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

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

<sup>31</sup> Constitución Política del Perú de 1993.

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

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



vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>32</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>33</sup>.

- 
20. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>34</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>35</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos —de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute—, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que dichas obligaciones se traducen en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho); y, (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>36</sup>.
21. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
- 
- 

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

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

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

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 17).

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

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

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 05471-2013-PA/TC (fundamento jurídico 7).



22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>37</sup>.

23. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. ADMISIBILIDAD

24. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221°<sup>38</sup> TUO de la LPAG, por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Las cuestiones controvertidas a analizar en el presente caso versan en torno a:

- (i) Determinar si con la variación de la imputación de cargos, la Autoridad Instructora vulneró el principio del debido procedimiento.
- (ii) Determinar si la Autoridad Instructora, al emitir el Informe Final de Instrucción, transgredió el principio de licitud.
- (iii) Determinar si la responsabilidad administrativa de Copeinca se efectuó sobre la base del principio de razonabilidad.

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

<sup>38</sup>

#### TUO de la LPAG

##### Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

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

##### Artículo 221°.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### VI.1. Determinar si con la variación de la imputación de cargos, la Autoridad Instructora vulneró el principio del debido procedimiento

26. Como se desprende del recurso interpuesto, Copeinca centró sus argumentos en evidenciar la falta de observancia de las garantías propias del debido procedimiento; alegatos que se pueden resumir en:

- i) Si bien la variación de las imputaciones tiene como sustento la defensa del interés público, este debe ser sopesado junto a otros principios y derechos, tales como la seguridad jurídica o el principio de interdicción de la arbitrariedad; a efectos de que las variaciones que las autoridades administrativas competentes efectúen a lo largo de la tramitación de un procedimiento sancionador, no colisionen con el derecho de defensa del administrado o desnaturalice la potestad sancionadora de la Administración.
- ii) Para ello cuestionó entre otros aspectos, la cantidad de veces que la Administración se encuentra facultada para efectuar una variación de cargos, y de ser esta indefinida, las veces que resultará necesaria el ejercicio de su derecho de defensa; máxime si para la misma se requiere de la incorporación de nuevos medios probatorios al expediente, situación que no se dio en el presente caso.
- iii) Así también, acotó que la autoridad encargada deberá establecer claramente la diferenciación entre la existencia de un error material y el hecho que habilite para variar una imputación efectuada originalmente, en aras de que no se distraigan los recursos de los administrados a tratar los errores que no le resulten atribuibles a través de una defensa indefinida.
- iv) En esa línea, aseveró que fue este quien advirtió de los errores existentes, de forma que, si bien a través de la Resolución impugnada se podría estar enmendando un vicio no trascendente, existiría la responsabilidad por parte de quien emitió el acto.
- v) Finalmente, precisó que la variación de la imputación de cargos debe desarrollarse a nivel de *jurisprudencia administrativa*, con la finalidad de establecer ciertos parámetros que fijen los límites a dicha institución jurídica para evitar su desnaturalización en su aplicación a casos concretos.

27. Estando a dichos argumentos, deviene oportuno tener en cuenta que entre las funciones conferidas a este Tribunal —concretamente en el numeral 2.2 del artículo 2° del Reglamento Interno del TFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD<sup>39</sup> (RITFA)— se reconoce la de velar por

<sup>39</sup> Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de junio de 2019  
Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

el cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

28. Ello, toda vez que, en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.
29. Aquí, resulta necesario traer a colación el principio del debido procedimiento que se recoge como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo<sup>40</sup> (entre las que se encuentran el derecho de defensa y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho); conforme se desprende de lo señalado en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, el cual prescribe lo siguiente:

**Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

**2. Debido procedimiento.** - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

30. Principios que, en todo caso, permiten dotar de seguridad jurídica a la relación Estado-administrado no solo en pro de generar en estos expectativas legítimas generadas por la práctica administrativa, sino que evitarán un actuar arbitrario de la Administración, a partir de su sometimiento al ordenamiento jurídico vigente<sup>41</sup>.

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. (...)

<sup>40</sup> TUO de la LPAG

**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 los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

<sup>41</sup> TUO de la LPAG

**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: (...)

**1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.** - La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su

31. En función al marco normativo esgrimido y en atención de los alegatos formulados por el apelante, se verificará si la emisión de la Resolución Subdirectoral II, se efectuó respetando el procedimiento regular y las garantías propias del debido procedimiento.

De la Resolución Subdirectoral II

32. Mediante el referido acto administrativo, la Autoridad Instructora señaló que correspondía realizar la variación de la imputación de cargos efectuada con carácter primigenio (respecto de las conductas infractoras recogidas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución), en la medida que según lo establecido en la RCD N° 015-2015-OEFA/CD, corresponde emplear un tipo infractor distinto de tratarse de actividades de procesamiento de consumo humano indirecto.
33. Modificación que, en ese sentido, tuvo como sustento el que se recoge a continuación:

(...)

7. Al respecto, conforme se aprecia en la Resolución Subdirectoral, las presuntas infracciones administrativas, han sido tipificadas bajo los alcances de la Resolución de Consejo Directivo N° 015-2015-OEFA/CD, Tipificación de infracciones administrativas y establecen escala de sanciones aplicable a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mayor escala que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, en su Artículo 7, numeral a) subtipo (ii), y el numeral 4.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones (...).

8. Al respecto, resulta pertinente señalar que en **aplicación del principio de tipicidad, 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 analogía.**

(...)

10. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que, en un procedimiento administrativo sancionador, el hecho imputado al administrado corresponde con aquel descrito en el tipo infractor.
11. En ese sentido, en el presente caso, se ha verificado que corresponde tipificar las presuntas infracciones administrativa en el marco de lo establecido en el segundo punto (monitoreo realizado en periodo de producción), del subtipo (i), del literal a) del Artículo 7° de la Resolución de Consejo Directivo N° 015-2015-OEFA/CD, (...) **toda vez que el administrado desarrolla actividades de**

---

cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de lo administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos. La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

**procesamiento de harina de pescado de alto contenido proteico y los hechos imputados se realizaron en periodo de producción.**

(Resolución Subdirectoral II)

34. Bajo dicho pronunciamiento, se tiene entonces que la construcción de la imputación efectuada en el presente expediente se distingue en dos momentos: i) la realizada primigeniamente y con la que se inicia el procedimiento administrativo sancionador materia de análisis; y, ii) la realizada con posterioridad, a partir de la cual se determinó la responsabilidad administrativa de Copeinca; como se puede apreciar a continuación:

**Cuadro N° 3: Imputaciones de las conducta infractoras N° 1 y 2**

N°	Imputación	Resolución Subdirectoral I (Inicio)	Resolución Subdirectoral II (Variación)												
		Norma tipificadora Resolución de Consejo Directivo N° 015-2015-OEFA/CD													
1	Copeinca no ha realizado el monitoreo de efluentes industriales correspondiente al mes de marzo del 2017, conforme a lo establecido en el Protocolo de Monitoreo de Efluentes.	<p><b>Artículo 7°.- Infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala</b> Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala: (...)</p> <p>a) No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores: (...)</p> <p>ii) No realizar el monitoreo correspondiente en las plantas de procesamiento de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.</p> <table border="1"> <tr> <th colspan="3">4. Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala</th> </tr> <tr> <td>4.1. No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental.</td> <td>En plantas de procesamiento de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura.</td> <td align="center">De 2 a 200 UIT</td> </tr> </table>	4. Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala			4.1. No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental.	En plantas de procesamiento de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura.	De 2 a 200 UIT	<p><b>Artículo 7°.- Infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala</b> Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala: (...)</p> <p>a) No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores: (...)</p> <p>(i) No realizar el monitoreo correspondiente en las plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado, plantas de harina residual o plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos: (...)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si el monitoreo no se realiza en periodo de producción, la conducta será calificada como grave y sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.</li> </ul> <table border="1"> <tr> <th colspan="3">4. Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala</th> </tr> <tr> <td>4.1. No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental.</td> <td>En plantas de procesamiento de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura.</td> <td align="center">De 2 a 200 UIT</td> </tr> </table>	4. Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala			4.1. No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental.	En plantas de procesamiento de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura.	De 2 a 200 UIT
4. Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala															
4.1. No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental.	En plantas de procesamiento de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura.	De 2 a 200 UIT													
4. Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala															
4.1. No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental.	En plantas de procesamiento de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura.	De 2 a 200 UIT													

2	Copeinca no ha realizado el monitoreo de emisiones atmosféricas correspondiente a la primera temporada de pesca del año 2017.	<p><b>Artículo 7°.- Infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala</b>          Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala: (...)</p> <p>b) No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores: (...)</p> <p>ii) No realizar el monitoreo correspondiente en las plantas de procesamiento de productos hidrobiológicos <b>para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura</b>. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.</p> <table border="1" data-bbox="598 1108 1005 1411"> <tr> <th colspan="3">4. Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala</th> </tr> <tr> <td>4.1. No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental.</td> <td>En plantas de procesamiento o de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura.</td> <td>De 2 a 200 UIT</td> </tr> </table>	4. Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala			4.1. No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental.	En plantas de procesamiento o de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura.	De 2 a 200 UIT	<p><b>Artículo 7°.- Infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala</b>          Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala: (...)</p> <p>b) No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores: (...)</p> <p>(ii) No realizar el monitoreo correspondiente en <b>las plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado</b>, plantas de harina residual o plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos: (...)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si el monitoreo no se realiza en periodo de producción, la conducta será calificada como grave y sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.</li> </ul> <table border="1" data-bbox="1037 1187 1452 1489"> <tr> <th colspan="3">4. Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala</th> </tr> <tr> <td>4.1. No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental.</td> <td>En plantas de procesamiento o de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura.</td> <td>De 2 a 200 UIT</td> </tr> </table>	4. Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala			4.1. No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental.	En plantas de procesamiento o de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura.	De 2 a 200 UIT
4. Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala															
4.1. No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental.	En plantas de procesamiento o de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura.	De 2 a 200 UIT													
4. Incumplimiento de obligaciones relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala															
4.1. No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental.	En plantas de procesamiento o de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura.	De 2 a 200 UIT													

Elaboración: TFA

35. Como bien se aprecia en el detalle del cuadro precedente, la Autoridad Instructora sostuvo —como motivación del acto analizado— que los hechos detectados durante la Supervisión Regular 2018, en tanto se habían desarrollado en una planta de procesamiento de consumo humano indirecto, como lo es el EIP del administrado, requería necesariamente el empleo de un tipo infractor distinto; ello, con la finalidad de efectuar una imputación de cargos en plena observancia del principio de tipicidad regulado en el numeral 4<sup>42</sup> del artículo 248° del TUO de la

<sup>42</sup> TUO de la LPAG  
**Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
 La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

LPAG.

36. Estando a ello, deviene necesario acotar que la figura de la variación de las imputaciones recogida en el artículo 7<sup>o</sup><sup>43</sup> del RPAS responde a las prerrogativas conferidas legalmente a las autoridades de fiscalización, entre la que se encuentra la facultad de ampliar o variar el objeto de la acción de fiscalización en caso que, como resultado de las acciones y diligencias realizadas, se detecten incumplimientos adicionales a los expresados inicialmente en el referido objeto<sup>44</sup>; siendo que, en todo caso, requiere de la comunicación al administrado, a efectos de que formule argumentos respecto de su nueva situación jurídica.
37. Siendo ello así, cabe precisar que la variación realizada en el presente procedimiento no responde a un uso abusivo o discrecional de las prerrogativas que le otorga el ordenamiento jurídico a la administración (Autoridad Instructora), como señala el administrado, sino a su deber de realizar una correcta subsunción de los hechos constatados en las normas sustantivas y tipificadoras, en concordancia con el principio de tipicidad, lo cual al traer como consecuencia la modificación del tipo infractor, debe realizarse a través del ejercicio de su potestad de variar las imputaciones realizadas inicialmente, como ha sucedido en el presente caso.
38. Esta es la razón, entonces, que obliga a la Autoridad Instructora a que, en el caso de variar la conducta infractora deba —en todo caso— poner en conocimiento del administrado estos hechos, a efectos de que no solo aquel ejercite su derecho de defensa, sino que la Administración cumpla con el debido proceso; concretamente con lo prescrito en el inciso 3<sup>45</sup> del numeral 254.1 del artículo 254° del TUO de la LPAG.

---

4. Tipicidad.- 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 analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo

<sup>43</sup> **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD**

**Artículo 7°.- Variación de la imputación de cargos**

En cualquier etapa del procedimiento, antes de la emisión de la resolución final, se pueden ampliar o variar las imputaciones; otorgando al administrado un plazo para presentar sus descargos conforme a lo establecido en el Numeral 6.1 del Artículo 6° del presente Reglamento.

<sup>44</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 240°.- Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización (...)**

240.2 La Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente: (...)

7. Ampliar o variar el objeto de la acción de fiscalización en caso que, como resultado de las acciones y diligencias realizadas, se detecten incumplimientos adicionales a los expresados inicialmente en el referido objeto.

<sup>45</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador**

254.1 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 constituir 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.

- 
39. Siendo ello así, la variación contenida en la Resolución Directoral II de la imputación efectuada inicialmente a través de la Resolución Subdirectoral I, resultaba necesaria, a efectos de subsumir los hechos detectados al tipo infractor empleado, dando cumplimiento a lo establecido en el numeral 4 del artículo 254° del mencionado dispositivo legal.
40. Circunstancia que permite a esta Sala refutar lo alegado por Copeinca, pues precisamente esa necesidad de que el ejercicio del *ius puniendi* de la Administración no colisione con las garantías de los administrados es lo que obliga a poner en conocimiento de aquellos, los cambios que puedan incidir en el correcto ejercicio de su derecho de defensa.
41. Aquí, también resulta necesario precisar que, en el artículo 7° del RPAS, la figura de la variación de cargos, no limita su aplicación exclusiva a la actuación de nuevos medios probatorios por parte de la autoridad competente (como puede ser en aquellos casos en los que se amplíe lo originalmente imputado) sino que el fin último de la misma es —precisamente— asegurar la determinación de una sanción para el administrado en plena observancia de los principios regentes en este tipo de procesos sancionadores.
42. De otro lado, y en atención a lo señalado por Copeinca respecto a que se debe establecer la diferencia entre la corrección de errores materiales con los hechos que habiliten la variación de una imputación inicialmente realizada, se debe tener presente que, en el caso particular —como ya se esbozó—, la modificación de la primera imputación de cargos responde a la correcta aplicación del principio de tipicidad no pudiendo ser considerada como un error material, toda vez que en esta no convergen los requisitos para su procedencia (conforme se prescribe en el numeral 212.1<sup>46</sup> del artículo 212° del TUO de la LPAG), entre el que se encuentra la no alteración lo sustancial de su contenido.
43. Estando a ello, con independencia de que la identificación de los hechos habilitadores de la variación hubieran sido advertidos por el recurrente (recordemos que asevera haber puesto en conocimiento de la autoridad instructora, que el EIP realiza actividades de procesamiento para el consumo humano indirecto —al tratarse de una planta de harina de pescado— y no de consumo humano directo como lo habría señalado la SFAP); cierto es que dicha situación, no puede ser objeto de determinación de responsabilidad del emisor del acto en la medida en la que no existe ilegalidad manifiesta alguna en la actuación, sino por el contrario evidencian el correcto actuar de la administración en pro del respeto de los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador.

---

<sup>46</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 212°.- Rectificación de errores**  
212.1 Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.  
212.2 La rectificación adopta las formas y modalidades de comunicación o publicación que corresponda para el acto original.

44. Finalmente, con relación al desarrollo a nivel de jurisprudencia administrativa que el administrado señala, a criterio de este Tribunal, el establecer parámetros que fijen límites para evitar su desnaturalización, resultaría insustancial pues — precisamente— la institución jurídica de la variación de cargos, se constituye como un prerrogativa que se otorga a la autoridad competente para que, en aquellos casos particulares donde se advierta su necesaria aplicación y que responde a un supuesto plenamente fundamentado, como lo fue en el presente caso, al proceder con la variación para la observancia del principio de tipicidad.
45. Bajo estas consideraciones, y en tanto no se advierte la transgresión del principio del debido procedimiento, corresponde desestimar los argumentos formulados por el recurrente en este extremo de su recurso de apelación.

**VI.2. Determinar si la Autoridad Instructora, al emitir el Informe Final de Instrucción, transgredió el principio de licitud**

46. Al respecto, Copeinca alegó que —en virtud del principio de licitud— durante todo el procedimiento hasta la determinación de la responsabilidad, no se puede hablar de incumplimientos, sino que estos han de presumirse; no obstante, contra toda lógica garantista, a través de los considerandos 47 y 55 del Informe Final de Instrucción, se consignó que “(...) queda acreditado que el administrado incurrió en la conducta infractora (...)”.
47. En esa línea argumentativa, mencionó que, en el artículo 4<sup>47</sup> del RPAS, se tiene que solo la Autoridad Decisora y el TFA tienen competencia para pronunciarse respecto de la responsabilidad del administrado, siendo que, para el ejercicio de la potestad sancionadora, se debe diferenciar entre la autoridad instructora y la que decide la aplicación, conforme se señala en el numeral 1 del artículo 4° del TUO de la LPAG.
48. Con ello en cuenta y en tanto: (i) con el Informe Final de Instrucción, se emite solo la propuesta de sanción —en virtud de lo dispuesto en los numerales 8.2 y 8.4 del

<sup>47</sup> Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° N° 027-2017-OEFA-CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de octubre de 2017.

**Artículo 4°.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador**

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

4.1 **Autoridad Supervisora:** Es la Dirección de Supervisión, encargada de elaborar el Informe de Supervisión, que contiene los resultados de la supervisión y la recomendación del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de ser el caso; el cual es enviado a la Autoridad Instructora.

4.2 **Autoridad Instructora:** Es la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, facultada para desarrollar las acciones de instrucción y actuación de pruebas, imputar cargos y emitir el Informe Final de Instrucción.

4.3 **Autoridad Decisora:** Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.

4.4 **Tribunal de Fiscalización Ambiental:** Es el órgano resolutorio del OEFA que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con competencia para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Autoridad Decisora, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.

artículo 8° del RPAS—;y, (ii) la no presentación de descargos a dicho informe, no implica que el acto quede firme o cause estado, lo correcto sería que el Informe Final de Instrucción indique que: “(...) Considerando lo expuesto, y de los medios probatorios actuados en el Expediente queda acreditado que el administrado habría incurrido en la conducta infractora consistente en (...)”.

49. Estando a dichos argumentos, conviene precisar que —en efecto— el principio de presunción de licitud, constituye una de las exigencias que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, pues en virtud de él se presume que los administrados han actuado apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario<sup>48</sup>.
50. Así, Morón Urbina señala que el administrado adquiere, entre otros, el siguiente atributo<sup>49</sup>:

A un tratamiento como inocente a lo largo del procedimiento sancionador, por lo que a los imputados deben ser respetados en todos sus derechos subjetivos, como son al honor, la buena reputación, la dignidad, etc. En tanto la resolución no se dicte y alcance firmeza, la presunción aplica y protege al administrado, por lo que el comportamiento de la autoridad, sus decisiones, e incluso la de los terceros (por ejemplo, denunciantes) debe considerar que la persona no puede ser señalada como culpable ni como imputado procesado (Énfasis agregado).

51. Principio que se materializa, no solo en el tratamiento del administrado como *presunto responsable* durante todo el procedimiento hasta la emisión de la resolución final, sino también a través de la separación de las fases instructora y sancionadora, puesto que ambas se entregan a autoridades distintas<sup>50</sup>.
52. Como consecuencia de dicha separación, a través del artículo 255° del TUO de la LPAG, se establece como obligación de la autoridad instructora, emitir un informe final de instrucción en el que se determinen de manera motivada, las conductas que se consideren probadas, proponiendo de esa manera a la autoridad decisora, la determinación de la responsabilidad del administrado<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 248°.- 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.

<sup>49</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador". Catorceava Edición, Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica. P 451.

<sup>50</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
2. **Debido procedimiento.**- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

<sup>51</sup> **Artículo 255°.- Procedimiento sancionador**  
**Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:**  
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera

53. En concordancia con ello, en el presente procedimiento, a través del Informe Final de Instrucción, la SFAP recomendó lo siguiente:

#### V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

71. Se recomienda a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de CORPORACIÓN PESQUERA INCA S.A.C. respecto de las infracciones indicadas en los numerales 1 y 2 de la en la Tabla N° 2 de la Resolución Subdirectoral N° 0128-2019-OEFA/DFAI-SAP, por los fundamentos expuestos en el desarrollo del presente Informe.
72. Se recomienda a la Autoridad Decisora que en el presente PAS no amerita el dictado de la medida correctiva a CORPORACIÓN PESQUERA INCA S.A.C.; por los fundamentos expuestos en el mismo.
73. Se recomienda notificar el presente Informe a CORPORACIÓN PESQUERA INCA S.A.C. y en razón de lo dispuesto en el Numeral 8.3 del Artículo 8° del RPAS36, se le otorgue un plazo de quince (15) días hábiles –el cual incluye la prórroga de cinco (5) días hábiles establecida en el referido numeral, sin necesidad que amerite la presentación de solicitud alguna por parte del administrado–; a fin que formule sus descargos ante la Autoridad Decisora.
74. Se recomienda informar a CORPORACIÓN PESQUERA INCA S.A.C. que deberá dirigir sus descargos a la Autoridad Decisora, a efectos que los evalúe y determine la responsabilidad administrativa, de ser el caso.
54. Como se puede apreciar, en concordancia con el principio de licitud, la autoridad instructora, a través del Informe Final de Instrucción, no determinó la responsabilidad del administrado; sino que, por el contrario, recomendó (entre otra cosas) declarar la existencia de responsabilidad de Copeinca, competencia esta última de la DFAI en su calidad de Autoridad Decisora; razón por la cual, a juicio de este Tribunal, lo señalado a través del Informe Final de Instrucción no vulnera el principio de licitud.

#### VI.3. Determinar si la responsabilidad administrativa de Copeinca se efectuó sobre la base del principio de razonabilidad

55. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, este Tribunal considera importante exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones establecidas por el ordenamiento jurídico respecto del monitoreo de efluentes de la actividad de recursos hidrobiológicos para el consumo humano directo e indirecto.
56. El artículo 78° del RLGP, norma vigente al momento de ocurridos los hechos, dispone que los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas son responsables de los efluentes que se produzcan como resultado de los procesos

---

motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

efectuados en sus instalaciones. Por tanto, se encuentran 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.

57. A través del artículo 85° del RLGP, se dispone que los titulares de las actividades pesqueras se encuentran obligados a realizar programas de monitoreo periódicos y permanentes para evaluar la carga contaminante de sus efluentes y emisiones, en el cuerpo receptor y en el área de influencia de su actividad.
58. Del mismo modo, mediante el artículo 86° del RLGP, norma vigente al momento de ocurridos los hechos, se establece que los programas de monitoreo de efluentes, emisiones y del cuerpo receptor se realizarán con la frecuencia fijada en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental y conforme a los protocolos aprobados por el Produce.
59. En ese sentido, a través del Protocolo para el Monitoreo de Efluentes de los Establecimientos Industriales Pesqueros de Consumo Humano Directo e Indirecto, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 061-2016-PRODUCE, se establece que la frecuencia de realización de los monitoreos de efluentes (de proceso, de limpieza y de mantenimiento) será mensual para los EIP de Consumo Humano Indirecto, como es el caso del administrado:

**Tabla N° 2: Frecuencia de monitoreo de parámetros de efluentes de la industria pesquera de consumo humano indirecto**

TOMA DE MUESTRA	FRECUENCIA DE MONITOREO DE EFLENTE			PERÍODO DE MONITOREO	PRESENTACIÓN DE INFORME TÉCNICO A PRODUCE Y GEEA(1)	INFORME ANUAL CONSOLIDADO
	PHAP	PHRRH	VEGA			
Punto de muestreo (Determinar código de muestreo geo-referenciado)	Efluentes industriales del proceso					PHAP: A 60 días hábiles posteriores a la culminación de la segunda temporada de pesca del año. (1)  PHRRH: A 60 días hábiles posteriores a la culminación de la segunda temporada de pesca del año. (1)
	Efluente de limpieza y mantenimiento	Uno después de cada temporada de pesca	Un monitoreo Mensual con descarga de materia prima	Trimestral	30 días hábiles posteriores al Monitoreo	
	Efluente de la columna barométrica (CB)		Un monitoreo al finalizar cada temporada de pesca en EIP que descargan CB en forma independiente			

PHAP: Plantas de Harina y Aceite de Pescado  
 PHRRH: Plantas de Harina de Resprovechamiento de Recursos Hidrobiológicos  
 Informe Técnico: debe contener la evaluación de los resultados de análisis, y adjuntar el informe de ensayo del laboratorio.  
 \*El reporte de Monitoreo se presentarán en versión impresa y digital.

60. De las normas citadas, se aprecia que Copeinca se encontraba obligado a realizar el monitoreo de sus efluentes del proceso y de limpieza y mantenimiento.

Sobre lo detectado durante la supervisión

61. Durante la Supervisión Regular 2018, la DS realizó la evaluación de la Carta N° ADM-024-2018<sup>52</sup> del 2 febrero 2018, determinando así que, durante el mes de

<sup>52</sup> Sistema de Trámite documentario.

marzo de 2017, el administrado recibió y procesó materia prima, y por consiguiente generó efluentes industriales, los cuales debieron ser monitoreados:

**Acta de Supervisión**

**0.19 Frecuencia del monitoreo de efluentes (...)**

se advierte que durante los meses de febrero y marzo del 2017 el administrado ha recepcionado y procesado materia prima en su planta de harina de pescado de alto contenido proteínico en consecuencia ha realizado actividades de procesamiento de los cuales no habría realizado el monitoreo de efluentes industriales de proceso y de limpieza y mantenimiento en el mes de marzo del año 2017 (...) [sic]

62. Luego del análisis de los hallazgos detectados durante la Supervisión Regular 2018, la DS emitió el Informe de Supervisión, concluyendo que el administrado no había cumplido con lo establecido en el Protocolo de Monitoreo de Efluentes, recomendando, el inicio del procedimiento administrativo sancionador correspondiente, tal como se aprecia a continuación:

**IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

64. Del análisis realizado por la Autoridad de Supervisión<sup>30</sup> sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables en el marco de la supervisión regular, se recomienda a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, en su calidad de Autoridad Instructora<sup>31</sup>, que inicie procedimiento administrativo sancionador a la empresa **CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.**, de acuerdo al detalle en el siguiente cuadro:

Hechos detectados en la supervisión	Norma que establece la obligación	Subsanación	Resultado	Tipo de Medida Administrativa
COPEINCA no realizó el monitoreo de efluentes industriales, correspondiente al mes de marzo del 2017.	Resolución Ministerial N° 061-2016-PRODUCE	No	PAS	Medida Correctiva
COPEINCA superó los Límite Máximo Permisibles (LMP) con relación al parámetro Sólidos Suspendedos Totales (SST), en el monitoreo de los efluentes industriales, correspondiente al mes de marzo del 2017.	Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE, Tabla N° 01, Columna III.	Desvirtuado	Archivo	No aplica
COPEINCA no ha realizado el monitoreo de emisiones atmosféricas, correspondiente a la primera (I) temporada de pesca del año 2017.	Resolución Ministerial N° 194-2010-PRODUCE	No	Inicio de PAS	Medida Correctiva.

Fuente: Informe de Supervisión

63. En virtud de los medios probatorios existentes, la DFAI declaró responsable a Copeinca, concluyendo que se encontraba acreditado que, al momento de la Supervisión Regular 2018, no había cumplido con su obligación de realizar el monitoreo de sus emisiones correspondientes al mes de marzo de 2017, conforme a lo establecido en el Protocolo para el Monitoreo de Efluentes.

De lo argumentado por Copeinca

64. Al respecto, el administrado reiteró lo señalado en su escrito de descargos



presentado el 28 de marzo de 2019, respecto a que su EIP no opera hace mucho tiempo y que cuenta con un plan de cierre, tal como se acredita de la Resolución Directoral N° 079-2019-PRODUCE-DIGAAMPA, a fin de que sea analizado a la luz del principio de razonabilidad.

- 
- 
- 
65. Bajo dicho supuesto, corresponde evaluar si, en la determinación de la responsabilidad administrativa del recurrente, la DFAI cumplió con observar el principio de razonabilidad establecido en el inciso 1.4 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
66. Al respecto, este Colegiado considera pertinente acotar que la aplicación del principio de razonabilidad —regulado en el inciso 1.4 del numeral 1 del artículo 4° del Título Preliminar del TUO de la LPAG—, cuyo fin es reducir la discrecionalidad de la actuación de la Administración, exige que al imponer sanciones, la autoridad administrativa pondere las circunstancias de la comisión de la conducta infractora, a fin de que el ejercicio de su *ius puniendi* responda a lo estrictamente necesario para garantizar la tutela del bien jurídico protegido; y, orienta a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas conforme a derecho<sup>53</sup>.
67. Siendo ello así, se tiene que, en el marco de la Ley N° 30230, para los procedimientos extraordinarios (como el particular) ante la existencia de un incumplimiento por parte del administrado, solo cabe la determinación de la responsabilidad administrativa del administrado de probarse la comisión de la conducta infractora de su parte y, en el caso se considere, se impondrá la medida correctiva pertinente a efectos de que los efectos de esta cesen.
68. Así, en el caso materia de análisis, se puede advertir que la determinación de la responsabilidad de Copeinca, fue efectuada por la Autoridad Decisora tomando como sustento lo detectado en Supervisión Regular 2018 y partiendo de la información presentada por el propio administrado; de forma que, en tanto no se evidenció que este cumplió con su obligación ambiental referida a remitir los reportes de monitoreos correspondientes en periodo de producción, a juicio de esta Sala, se considera que la determinación de la responsabilidad efectuada por la DFAI se encuentra acorde a sus facultades y en plena aplicación de lo establecido en la normativa vigente.
69. De forma que, aun cuando Copeinca alegue que en la actualidad no se encuentra realizando actividades de procesamiento en su EIP, dicha situación en nada enerva su responsabilidad por lo detectado en la Supervisión Regular 2018,



53

**TUO de la LPAG**

**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:

**1.4. 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.



puesto que la información requerida contemplaba periodos donde las actividades de producción se venían siendo desarrolladas; más aún, si se tiene presente que la solicitud de Plan de Cierre Total fue presentada al Produce el 19 de octubre de 2018 (conforme se aprecia en la Resolución Directoral N° 079-2019-PRODUCE-DIGAAMPA) y los monitoreos que no fueron presentados corresponden al periodo marzo de 2017.

70. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 1146-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, que determinó la responsabilidad de Copeinca por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; ello, al haber sido emitida en plena observancia del principio de razonabilidad.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; 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° 013-2017-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y, la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1146-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Corporación Pesquera Inca S.A.C. por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por las consideraciones expuestas en la misma, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO. – NOTIFICAR** la presente resolución a Corporación Pesquera Inca S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**  
Presidenta  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
Vocal

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

.....  
**MARCOS MARTIN YUI PUNIN**  
Vocal

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

.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELA OCHAGA**  
Vocal

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

.....  
**MARY ROJAS GUESTA**  
Vocal

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

*Ricardo Hernán Iberico Barrera*

.....  
**RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería  
e Industria Manufacturera**

**Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 448-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 29 páginas.