



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N°131-2013-OEFA/TFA

Lima, 07 JUN. 2013

VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por CONSERVAS SANTA ADELA S.A. EN LIQUIDACIÓN contra la Resolución Directoral N° 006-2013-OEFA/DFSAI emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 04 de enero de 2013, en el Expediente N° 5314-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs; y el Informe N° 133-2013-OEFA/TFA/ST del 22 de mayo de 2013;

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes

1. El presente procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de los resultados de la acción de vigilancia y control pesquero del 09 de diciembre de 2008, llevada a cabo en el Establecimiento Industrial Pesquero ubicado en el distrito de Chimbote, provincia de Santa, departamento de Ancash, de titularidad de CONSERVAS SANTA ADELA S.A. EN LIQUIDACIÓN¹ (en adelante, SANTA ADELA), obrante en el Reporte de Ocurrencias N° 001-2008-PRODUCE/DIGAAP (Fojas 01 a 05) y el Informe N° 145-2008-PRODUCE/DIGAAP-Daep.
2. Mediante Resolución Directoral N° 006-2013-OEFA/DFSAI del 04 de enero de 2013 (Fojas 38 al 41), notificada el 16 de enero de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA impuso a SANTA ADELA una multa de cuarenta (40) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), así como la suspensión de la Licencia de Operación de su Planta de Harina Convencional por tres (03) días efectivos de procesamiento, conforme se detalla a continuación:

¹ CONSERVAS SANTA ADELA S.A. identificada con Registro Único de Contribuyente N° 20114205088.

HECHOS IMPUTADOS	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
Se verificó el vertimiento al medio marino de efluentes provenientes de la limpieza de la planta, sin tratamiento. Los efluentes que discurrían a las canaletas contenían residuos oleosos, residuos sólidos y productos químicos (soda cáustica), los mismos que se descargaban sin ningún tratamiento al cuerpo marino receptor. El establecimiento industrial no contaba con sistema de tratamiento de efluentes de limpieza, que debe estar integrado por cribado, sedimentación, trampa de grasa y tanque de neutralización.	Numeral 72 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE ²	Código 72.1 del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE ³	40 UIT Suspensión de la Licencia de Operación por tres (03) días efectivos de procesamiento
SANCIÓN PECUNIARIA TOTAL	40 UIT		
SANCIÓN NO PECUNIARIA	Suspensión de la Licencia de Operación por tres (03) días efectivos de procesamiento		

3. Mediante escrito de registro N° 004368, presentado el 05 de febrero de 2013 (Fojas 58 a 74), SANTA ADELA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 006-2013-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- a) La resolución impugnada es nula de pleno derecho por no contener una debida motivación, al no existir prueba objetiva que sustente legalmente los hechos imputados a SANTA ADELA, contraviniendo los principios de debido procedimiento, verdad material, presunción de licitud y razonabilidad, previstos en la Ley N° 27444.
- b) La administración debió tomar una muestra para su análisis químico y establecer concretamente el volumen del agua de bombeo para así determinar si se está causando un daño o impacto negativo al medio marino.
- c) La administración no analizó que SANTA ADELA no tiene antecedentes respecto al hecho imputado a título de infracción, que no ha habido

² Decreto Supremo N° 012-2001-PE. Modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE - Reglamento de la Ley General de Pesca, publicada el 14 de marzo de 2001.-

Artículo 134°.-Infracciones

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

72. Vertimiento al medio marino de efluentes provenientes del sistema de producción o de la limpieza de la planta sin tratamiento completo.

³ Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE - Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, publicada el 04 de agosto de 2007.-

CÓDIGO	INFRACCIÓN	TIPO DE INFRACCIÓN	MEDIDA CAUTELAR	SANCIÓN	DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN (MULTAS EN UIT)
72	Vertimiento al medio marino de efluentes provenientes del sistema de producción o de la limpieza de la planta sin tratamiento completo.	Grave	Suspensión de la licencia de operación por tres (03) días efectivos de procesamiento. Medida reparadora: El infractor se encuentra obligado a subsanar los efectos nocivos de su conducta dañosa. Esta medida será monitoreada por la DGAAP.	Multa y Suspensión	72.1 En caso de vertimiento: Capacidad Instalada x 1 UIT. Suspensión de la licencia operación por tres (3) días efectivos de procesamiento.

intencionalidad de verter el agua de bombeo al medio marino y que producto de este hecho no se ha causado perjuicio o daño ambiental al medio marino.

II. Competencia

4. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente⁴, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
5. En mérito a lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011⁵, 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 ambiental.
6. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA⁶.

⁴ Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado el 14 de mayo de 2008.-

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.

⁵ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009, modificada por Ley N° 30011, publicada el 26 de abril de 2013.-

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17°, conforme a lo siguiente:

(...)

c) Función Fiscalizadora y Sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones 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.

⁶ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009, modificada por Ley N° 30011, publicada el 26 de abril de 2013.-

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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.*

7. Mediante Decreto Supremo N° 009-2010-MINAM⁷ 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 del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE) al OEFA, y mediante Resolución N° 002-2012-OEFA/CD⁸, 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.
8. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011⁹, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁰, y el artículo 4° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 005-2011-OEFA/CD¹¹, disponen que el Tribunal de Fiscalización

⁷ 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 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.

⁸ Resolución N° 002-2012-OEFA/CD - Resolución que aprueba los aspectos que son objeto de transferencia del Ministerio de Producción al OEFA en materia ambiental del sector pesquería y determina la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en esta materia, publicada 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.

⁹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009, modificada por Ley N° 30011, publicada el 26 de abril de 2013.-

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

¹⁰ Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado el 15 de diciembre de 2009.-

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

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

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

¹¹ Resolución de Consejo Directivo N° 005 -2011-OEFA/CD - Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 21 de julio de 2011, modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 014-2012-OEFA/CD, publicada el 22 de diciembre de 2012.-

Artículo 4°.- Competencia del Tribunal

El Tribunal es competente para conocer y resolver en última instancia administrativa, los recursos de apelación contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por órganos del OEFA en materia de supervisión y fiscalización ambiental; así como para resolver los recursos impugnativos interpuestos ante aquellas

Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. Norma Procedimental Aplicable

9. Previamente al análisis de los argumentos formulados por SANTA ADELA, este órgano colegiado considera pertinente, en virtud del principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹², establecer la normativa procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes.
10. En tal sentido, corresponde indicar que a la fecha de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador se encontraba vigente el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE; siendo aplicable posteriormente, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD vigente desde el 14 de diciembre de 2012¹³.

IV. Análisis

IV.1 Protección constitucional al ambiente

11. De acuerdo al numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú¹⁴, toda persona tiene el derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".

entidades cuyas funciones en materia ambiental hayan sido transferidas al OEFA. Asimismo, es competente para resolver las quejas administrativas de conformidad con lo establecido en el artículo 158° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

¹² **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-**

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

¹³ **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD – Aprueban Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 13 de diciembre de 2012.-**

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

¹⁴ **Constitución Política del Perú de 1993, publicada el 30 de diciembre 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.

12. El Tribunal Constitucional ha desarrollado en recurrente jurisprudencia que el contenido esencial del citado derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado:

“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”¹⁵.

13. Asimismo, dicho Tribunal ha señalado que, además del numeral 22 del artículo 2° de la Constitución, existe un conjunto de disposiciones de la Carta fundamental referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, denominado “Constitución Ecológica”¹⁶, de las que se deriva un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover con el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Al respecto, ha señalado:

*“Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales in totum, patrimonio de la Nación, **su explotación no puede ser separada del interés nacional**, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras”¹⁷. (Resaltado nuestro)*

*“(...) la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsora del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. **La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán**”¹⁸ (Resaltado nuestro)*

16. En ese sentido, Amartya Sen advierte que: *“un medio ambiente dañado que le niegue aire limpio a las futuras generaciones (...) seguirá estando dañado sin importar cuán ricas sean esas generaciones”¹⁹.*

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente 3610-2008-PA/TC, fundamento jurídico 33.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 11.

¹⁸ Ibid. Fundamento jurídico 24.

¹⁹ SEN, Amartya: “Continuing the Conversation: Amartya Sen Talks with Bina Agarwal, Jane Humphries e Ingrid Robeyns”. Feminist Economics N°9, 2003, p.330. Consultado el 26 de marzo de 2013:

17. Sobre lo que implica el medio ambiente, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“(…) el medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivientes y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales — 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)”²⁰.

18. En esa línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente²¹, 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.
19. En este contexto, cabe indicar que el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al medio ambiente. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del medio ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental.
20. En este orden de ideas, puede afirmarse que las normas sectoriales referidas a la protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del marco constitucional que regula el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

IV.2 En cuanto a los hechos constatados en la supervisión

21. En relación a lo alegado en los literales a) al c) del considerando 3 de la presente Resolución, corresponde indicar que de acuerdo al principio del debido procedimiento, establecido en los numerales 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, que comprende el

<http://csde.washington.edu/~scurran/files/readings/April28/recommended/ContinuingtheConversation.pdf>
(traducción nuestra)

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente 0048-2004-AI, fundamento jurídico 27.

²¹ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 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.

derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho²².

22. Por su parte, el principio de verdad material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 5° y numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal, prescribe que los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos sólo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados²³.
23. A su vez, resulta oportuno especificar que en el marco del artículo 197° del Código Procesal Civil, aplicable de manera supletoria en atención a la Primera Disposición Final de dicho cuerpo legal y el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y de acuerdo a las reglas del sistema de la libre valoración de la prueba, lo que implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos²⁴.

²² Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

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

²³ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-

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:

(...)
1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

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

Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo

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

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

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

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

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

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

²⁴ Resolución Ministerial N° 010-93-JUS - Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil publicada el 22 de abril de 1993.-

Artículo 197°.- Valoración de la prueba.-

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

24. En este contexto, conviene señalar que de acuerdo a lo indicado en el Reporte de Ocurrencias N° 001-2008-PRODUCE/DIGAAP de fecha 09 de diciembre de 2008 y en el Informe N° 145-2008-PRODUCE/DIGAAP-Daep de fecha 15 de diciembre de 2008, los inspectores de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería (en adelante, DIGAAP), durante el operativo de inspección y vigilancia ambiental realizado en el establecimiento acuícola de titularidad de SANTA ADELA ubicado en el distrito de Chimbote, provincia del Santa, departamento de Ancash, constataron lo siguiente:
- (1) Se verificó el vertimiento al medio marino de efluentes sin tratamiento provenientes de la limpieza de la Planta.
 - (2) Los efluentes que discurrían a las canaletas contenían residuos oleosos, residuos sólidos y con productos químicos (soda cáustica), los mismos que se descargaban sin tratamiento alguno al cuerpo marino receptor.
 - (3) El establecimiento industrial no contaba con sistema de tratamiento de efluentes de limpieza, el mismo que debería estar integrado por cribado, sedimentación, trampa de grasa y tanque de neutralización.
25. Del reporte e informe señalados en el párrafo anterior, se desprende que fue constatado el vertimiento al medio marino de efluentes, los cuales no recibían tratamiento alguno, y que contenían residuos oleosos, sólidos y químicos. Este hecho fue observado por los inspectores de la DIGAAP el día 09 de diciembre de 2008 y se registró en el Reporte de Ocurrencias N° 001-2008-PRODUCE/DIGAAP, el cual fue firmado in situ por el señor Juan Otero Otero, superintendente de la empresa inspeccionada, sin desvirtuar su contenido.
26. Así las cosas, conviene señalar que de acuerdo al artículo 4° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, en concordancia con el artículo 103° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, los operativos de inspección inopinada tienen como propósito verificar el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable al sector que es objeto de supervisión, practicándose en establecimientos industriales pesqueros o concesiones acuícolas, con intervención del representante del titular de la actividad pesquera y/o acuícola inspeccionada²⁵.

²⁵

Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE - Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, publicado el 04 de agosto de 2007.-

Artículo 4°.- De las Inspecciones

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

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

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

Decreto Supremo N° 012-2001-PE. Modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE - Reglamento de la Ley General de Pesca, publicado el 14 de marzo de 2001.-

Artículo 103°.- Inspecciones

27. A su vez, en el marco de los literales a) y c) del artículo 5° y del artículo 24° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, se tiene que como resultado de la visita de inspección, el inspector acreditado del Ministerio de la Producción está facultado para redactar el "Reporte de Ocurrencias", a efectos de documentar y dejar constancia de los hechos verificados, esto es, de las condiciones en que se desarrollan las actividades pesqueras y acuícolas, así como las actividades vinculadas directa o indirectamente a las mismas²⁶.
28. En esta misma línea, conforme a lo especificado en el artículo 25° del Reglamento citado en el considerando anterior, una vez concluidas las acciones de control y fiscalización, el inspector elabora el Informe Técnico, el cual debe contener la narración circunstanciada y concreta de los hechos acontecidos durante la acción de control (inspección)²⁷.
29. Por su parte, el inciso 1 del artículo 43° de la Ley N° 27444 prescribe que son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades; mientras que el artículo 165° del mismo cuerpo normativo, señala que constituyen hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que hayan sido comprobados con ocasión del ejercicio de las funciones atribuidas a la autoridad administrativa²⁸.

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

²⁶ **Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE - Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, publicada el 04 de agosto de 2007.-**

Artículo 5°.- Calidad del Inspector

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

(...)

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

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

(...)

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

Artículo 24°.- Medios probatorios aportados por los inspectores

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

²⁷ **Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE - Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, publicada el 04 de agosto de 2007.-**

Artículo 25°.- El Informe Técnico

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

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

²⁸ **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-**

Artículo 43°.- Valor de documentos públicos y privados

30. En este contexto normativo, resulta válido concluir que el Reporte de Ocurrencias N° 001-2008-PRODUCE/DIGAAP y el Informe N° 145-2008-PRODUCE/DIGAAP-Daep, constituyen medios probatorios de la comisión de los hechos imputados al interior del presente procedimiento sancionador, lo que es reconocido expresamente por el artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE²⁹, razón por la cual no se ha transgredido en extremo alguno el Principio del Debido Procedimiento invocado por la impugnante.
31. Ahora bien, encontrándose acreditados los hechos imputados y, por tanto, los elementos que configuran el supuesto de hecho de la infracción tipificada en el numeral 72 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, correspondía a la apelante presentar los medios de prueba que desvirtuaran el contenido del Reporte de Ocurrencias N° 001-2008-PRODUCE/DIGAAP y el Informe N° 145-2008-PRODUCE/DIGAAP-Daep arriba citados, lo cual no ocurrió.
32. Sobre el particular, NIETO GARCÍA ha señalado lo siguiente³⁰:
- “(…) en cuanto elemento integrante del tipo de la infracción ha de ser probado por la administración, quien soporta la carga de justificar la ocurrencia de todos los elementos constitutivos de aquél (...). Lo anterior no obsta, con todo (...), si se pone a cargo del imputado la de acreditar unos hechos o circunstancias que a su juicio deban también valorarse al decidir sobre tal procedimiento, si estos hechos o circunstancias son de tal naturaleza que es el imputado, y no la Administración, quien posee una plena disponibilidad de los medios de prueba”* (El resaltado es nuestro)
33. Adicionalmente cabe agregar que, en virtud del Principio de Presunción de Licitud³¹, previsto en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, las entidades deben

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

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

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

 ²⁹ Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE - Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas.

Artículo 39°.- Valoración de los medios probatorios

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

³⁰ NIETO GARCÍA, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador. Cuarta Edición Totalmente Reformada. Editorial Tecno. Madrid, 2005.

 ³¹ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

34. Por tanto, la aplicación del Principio de Licitud únicamente habría sido incorrecta si no se hubiese contado con evidencia de una conducta de la administrada, lo que no ocurre en el presente caso, toda vez que el Reporte de Ocurrencias N° 001-2008-PRODUCE/DIGAAP y el Informe N° 145-2008-PRODUCE/DIGAAP-Daep acreditan la infracción imputada a SANTA ADELA al interior del presente procedimiento, razón por la cual no se ha producido vulneración alguna al principio materia de análisis.
35. De otro lado, respecto al Principio de Razonabilidad corresponde indicar que de acuerdo a lo previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deban tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido³².
36. Por su parte, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, regula el Principio de Razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, precisando que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. En tal sentido, prescribe que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación³³:
- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
 - b) El perjuicio económico causado;
 - c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
 - d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;

³² Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-

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

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

³³ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

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

- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

37. En esta misma línea, sobre la aplicación del Principio de Razonabilidad, Alejandro NIETO GARCÍA señala lo siguiente³⁴:

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

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

38. En el presente caso, habiéndose acreditado que SANTA ADELA dispuso el vertimiento de sus efluentes al medio marino sin tratamiento, correspondía aplicar la sanción predeterminada normativamente, prevista en el Código 72 del Cuadro de Sanciones anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, el mismo que prevé como sanción ante la conducta infractora la multa cuyo monto resulta de multiplicar la capacidad instalada por una (01) Unidad Impositiva Tributaria; en este sentido, la intencionalidad en la comisión de la infracción y la evaluación del daño causado en concreto, alegados por la recurrente, no son criterios relevantes para el cómputo de la sanción.

39. Por lo expuesto, se constata que la determinación de la sanción se realizó de acuerdo al Código 72 del Cuadro de Sanciones anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, siguiendo los criterios establecidos en la citada norma, razón por la cual se demuestra que no se ha vulnerado el Principio de Razonabilidad.

40. Por otro lado, si bien la recurrente solicita el muestreo de los efluentes vertidos al medio marino a fin de determinar si estos producen daño al medio ambiente o no, cabe señalar que dicha solicitud no resulta atendible en el trámite del presente procedimiento administrativo sancionador, toda vez que el tipo imputado a título de infracción consiste en verter al medio marino efluentes provenientes del sistema de producción o de la limpieza de la planta sin tratamiento completo, por lo que en el presente caso resulta irrelevante realizar muestreos de los efluentes, bastando con acreditar la falta de tratamiento de los mismos antes de su disposición al mar para comprobar la comisión de la infracción.

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

³⁴

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

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

SE RESUELVE:

Artículo primero.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación presentado por CONSERVAS SANTA ADELA S.A. EN LIQUIDACIÓN contra la Resolución Directoral N° 006-2013-OEFA/DFSAI del 04 de enero de 2013, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo segundo.- DISPONER que el monto de la multa, ascendente a cuarenta (40) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

Artículo tercero.- NOTIFICAR la presente resolución a CONSERVAS SANTA ADELA S.A. EN LIQUIDACIÓN y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

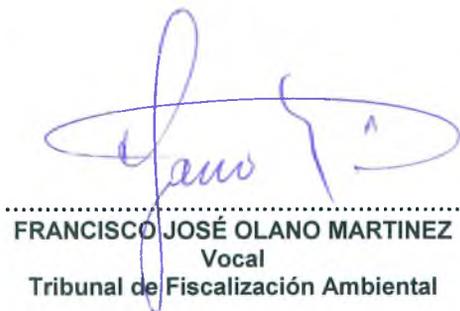
Regístrese y comuníquese.



LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental



JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental