



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Sala Especializada Transitoria competente en las materias de Pesquería e
Industria Manufacturera**

RESOLUCIÓN N° 007-2014-OEFA/TFA-SET

EXPEDIENTE N° : 905-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs
ADMINISTRADO : PROVEEDORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.C.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 379-2014-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 379-2014-OEFA/DFSAI del 30 de mayo de 2014, y en consecuencia se retrotrae el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo y se devuelven los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento de acuerdo a sus atribuciones.

En el presente caso, se ha verificado que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos no ha evaluado los medios probatorios presentados por Proveedora de Productos Marinos S.A.C. en el procedimiento administrativo sancionador".

Lima, 4 de noviembre de 2014

I. ANTECEDENTES

1. Proveedora de Productos Marinos S.A.C.¹ (en adelante, **Produmar**) es titular de la licencia de operación de una planta de congelado de productos hidrobiológicos, con capacidad instalada de 81,00 t/día, y es titular para operar una planta de harina de pescado residual, con una capacidad instalada de 9 t/h de procesamiento de pescado residual², en el establecimiento industrial pesquero (en adelante, **EIP**) ubicado en la Manzana A, Lote N°s 03 y 04, Zona Industrial II, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura.
2. El 18 de junio de 2011, los inspectores de la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia (en adelante, **DIGSECOVI**) del Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**) levantaron el Reporte de Ocurrencias N° 109-03-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dif³ (en adelante, **Reporte de Ocurrencias**), porque se constató el vertimiento de los residuos al mar en forma directa, dentro de las instalaciones de la planta, no contando con el tratamiento de efluentes de acuerdo a su capacidad instalada.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20483957590.

² Según la Resolución Ministerial N° 099-2005-PRODUCE/DNEPP, de fecha 14 de abril de 2005.

³ Foja 11.

3. El Reporte de Ocurrencias fue notificado a Produmar in situ⁴ en la misma fecha de la inspección realizada por la DIGSECOVI⁵.
4. Mediante Resolución Subdirectoral N° 506-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 26 de marzo de 2014, notificada a Produmar el 1 de abril de 2014, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) varió la imputación de cargos realizada en el Reporte de Ocurrencias y determinó que la presunta infracción atribuible a la empresa era la prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca (en adelante, **Decreto Supremo N° 012-2001-PE**). Asimismo, otorgó un plazo improrrogable de quince (15) días hábiles a Produmar para que formule los descargos correspondientes.
5. Mediante Resolución Directoral N° 379-2014-OEFA/DFSAI del 30 de mayo de 2014, notificada a la recurrente el 23 de junio de 2014, la DFSAI sancionó a Produmar con una multa ascendente a cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la multa impuesta

N°	HECHOS IMPUTADOS	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1	No cumplió con realizar el tratamiento de los efluentes provenientes de su planta de harina de pescado residual, conforme al compromiso ambiental asumido en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado.	Numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE ⁶ . Sub Código 73.1 del Código 73 del Cuadro de Sanciones anexo al artículo 47° del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE ⁷ .	5 UIT

⁴ **DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC)**, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto de 2007

Artículo 34°.- Inicio formal del procedimiento sancionador

El procedimiento administrativo sancionador se inicia siempre de oficio con la notificación del Reporte de Ocurrencias, Acta de Inspección, Reporte del SISESAT, Reporte de Descarga, u otro documento o medio probatorio al presunto infractor.

⁵ Foja 11.

⁶ **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, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto de 2007.

Artículo 134°.-Infracciones

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

(...)

73. Incumplir compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, presentados ante la autoridad competente.

⁷ **DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE, Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC)**, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto de 2007.

CÓDIGO	INFRACCIÓN	MEDIDA CAUTELAR	SANCIÓN	DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN (MULTAS EN UIT)
--------	------------	-----------------	---------	---



N°	HECHOS IMPUTADOS	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
	MULTA		5 UIT

Fuente: Resolución Directoral N° 379-2014-OEFA/DFSAI
 Elaboración: TFA

Asimismo, se dispuso como medida correctiva la suspensión de las actividades pesqueras de procesamiento por tres (3) días efectivos, en la planta de harina de harina residual ubicada en la Manzana A, Lote N°s 03 y 04, Zona Industrial II, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura.

6. Al respecto, la Resolución Directoral N° 379-2014-OEFA/DFSAI consideró que:
 - i. Produmar asumió el compromiso ambiental de realizar el tratamiento de sus efluentes a través de la separadora de sólidos, centrífuga y planta de cola, de tal manera que con la utilización de las tecnologías empleadas se viertan finalmente líquidos limpios al mar, reduciendo la contaminación de sus aguas, de conformidad al Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, **EIA**) del EIP, aprobado mediante Oficio N° 287-98-PE/DIREMA.
 - ii. Sin embargo, de acuerdo a la información obtenida del Reporte de Ocurrencias y del Informe N° 109-03-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dif-jqq-rer-ha (en adelante, **Informe de Inspección**) se constató que Produmar incurrió en la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, al no haber realizado el tratamiento de los efluentes provenientes de la planta de harina residual, conforme al compromiso ambiental asumido en su EIA.
 - iii. De otro lado, considerando que al momento de la inspección, el EIP de Produmar se encontraba operando, la sanción se impondrá en mérito a lo dispuesto en el Subcódigo 73.1 del Código 73 del Cuadro de Sanciones del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (en adelante, **Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE**).
7. El 14 de julio de 2014, Produmar interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 379-2014-OEFA/DFSAI alegando que:
 - a) La resolución impugnada es nula puesto que la autoridad administrativa no se ha pronunciado respecto a las observaciones realizadas por su personal en el Reporte de Ocurrencias. Dichos argumentos eran sustanciales y requerían de una evaluación expresa por parte de la DFSAI. Siendo ello así, no es posible la conservación del acto tal como establece el artículo 14° de

73	Incumplir compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, presentados ante la autoridad competente.	Suspensión del derecho administrativo hasta que cumpla con los compromisos ambientales asumidos.	Multa y Suspensión	73.1 Plantas de procesamiento dedicados a CHD o CHI y que en el momento de la inspección se encuentran operando. 5 UIT Suspensión de la licencia de operación hasta que cumpla con los compromisos ambientales asumidos.
----	---	--	--------------------	--

la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), caso contrario se vulneraría su derecho de defensa.

- b) El Informe de Inspección valorado por la DFSAI recoge un hecho que no ha sido consignado en el Reporte de Ocurrencias de manera expresa (que su planta se encontraba operando al momento de la inspección), por lo que la autoridad administrativa no tiene certeza respecto a ello. En ese sentido, en el supuesto negado que la autoridad administrativa considere que cometió la infracción correspondería imponer la sanción prevista para el caso de plantas que no operan al momento de la inspección (Sub Código 73.2 del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE).
- c) Además, la imputación de hechos de forma posterior a la emisión del Reporte de Ocurrencias no genera certeza respecto de los hechos que se afirman porque por el transcurso del tiempo se tergiversan, caso contrario ello representaría una vulneración al principio de verdad material y a su derecho de defensa, porque no se tuvo conocimiento de la imputación e imposibilitó que se manifestara su disconformidad con los hechos señalados en el Informe de Inspección.
- d) En la Constancia de Verificación N° 023-2000-PE/DIREMA ha quedado establecido de forma expresa la adecuación de sus plantas de procesamiento de harina y congelado a los compromisos ambientales asumidos. Además, indicó que la fotografía que obra en el expediente a fojas 10 muestra efluentes de color semi transparente o blanco que no evidencian lo señalado por los inspectores. En tal sentido, no existe certeza respecto de los hechos constatados por los inspectores de Produce, por tanto con ello queda desvirtuada la infracción imputada.
- e) El personal de la empresa que estuvo presente durante la supervisión, dejó constancia en el Reporte de Ocurrencias que la Autoridad Nacional del Agua (en adelante, **ANA**) había efectuado una inspección dos días antes de la inspección a su EIP, oportunidad en la cual comprobó que el vertimiento de efluentes era realizado sin ninguna irregularidad y dentro de los estándares permitidos.
- f) La medida correctiva impuesta es improcedente y debería dejarse sin efecto puesto que ya se realizaron las adquisiciones consistentes en una separadora centrífuga y una separadora de sólidos (las cuales se encuentran instaladas y operando satisfactoriamente), siendo que dichos equipos tienen incidencia directa en la mitigación de cualquier riesgo ambiental real o potencial.

II. COMPETENCIA

8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y





Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)⁸, se crea el OEFA.

9. 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° 30011⁹ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁰.
11. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹¹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión,

⁸ **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.

⁹ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

¹⁰ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

¹¹ **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.

fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD¹² se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde el 16 de marzo de 2012.

12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹³, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA¹⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. 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)¹⁵.

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.

¹² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2012-OEFA/CD**, publicado 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.

¹³ **LEY N° 29325.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)¹⁶, 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.
15. 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.
16. En nuestro sistema jurídico, 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 ambiente¹⁷.
17. 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 fundamental¹⁸ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve¹⁹; y, (iii) como conjunto de

¹⁶ 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.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

¹⁸ **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.

¹⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, en 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".

obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁰.

18. Cabe destacar que en su dimensión 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.
19. 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 inciertos²¹.
20. Bajo dicho marco constitucional, 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. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

21. La única cuestión controvertida a resolver en el presente caso es si se ha vulnerado el derecho de defensa de Prosumar al no haberse tenido en cuenta lo señalado en el Reporte de Ocurrencias.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

22. Prosumar ha señalado que la autoridad administrativa no se ha pronunciado respecto a lo señalado por su personal en el Reporte de Ocurrencias en el que expresaron su desacuerdo con lo consignado por los inspectores del Produce, por lo que no es posible la conservación del acto tal como establece el artículo 14° de la Ley N° 27444, caso contrario se vulneraría su derecho de defensa.
23. Al respecto, debe indicarse que conforme al principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, concordado con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del mismo cuerpo normativo²², los pronunciamientos de la

²⁰ 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.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

²² LEY N° 27444.
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, por lo que debe comprenderse el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas²³, y obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

24. En ese sentido, el inciso 5.4 del artículo 5° de la norma indicada, dispone que el contenido del acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados, siempre que otorgue posibilidad de exponer su posición al administrado y, en su caso, **aporten las pruebas a su favor**. Al respecto, el autor Juan Carlos Morón Urbina considera que “se contraviene al ordenamiento cuando la instancia decisoria no se pronuncia sobre algunas pretensiones o evidencias fundamentales aportadas en el procedimiento (incongruencia omisiva)”²⁴. (Resaltado agregado)
25. Al respecto, sobre el derecho de defensa el Tribunal Constitucional ha señalado que²⁵:

*“El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...) El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) **la posibilidad de presentar pruebas de descargo**; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o*

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

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

²³ El autor Morón Urbina sostiene que “el derecho a ofrecer y producir pruebas se refiere al derecho de presentar material probatorio, a exigir que la administración produzca y actúe los ofrecidos por el administrado. Igualmente, sostiene que el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho se refiere a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como las cuestiones propuestas por ellos, en tanto hubieren sido pertinentes a la solución del caso, precisando que la administración queda obligada a considerar en sus decisiones los argumentos de los administrados cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto principal y con la decisión a emitirse”.

Ver: MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica S.A. Diciembre 2009. p. 67.

²⁴ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica S.A. Diciembre 2009. p. 152.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamentos jurídicos 24 y 25.

rebatidos al momento de decidir la situación del administrado". (Resaltado agregado)

26. Asimismo, cabe indicar que el autor Marcial Rubio Correa indica que "el debido proceso, no se aplica por igual en todos los procedimientos administrativos conducentes a la producción de actos administrativos. Se usa más intensamente cuando los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración (...) y debe tener su mayor expresión en los procedimientos administrativos de sanción porque, en ellos, se toca de manera más intensa los derechos de la persona"²⁶.
27. En el presente caso, se observa del Reporte de Ocurrencias que los inspectores de la Digsecovi del Produce constataron el 18 de junio de 2011 el siguiente hecho: "(...) dentro de las instalaciones de la planta se constata el vertimiento de los residuos al mar en forma directa (...)", por lo que se consideró que dicha conducta se subsumiría en el tipo infractor previsto en el numeral 64 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE²⁷, imputación que posteriormente fue variada por la DFSAI mediante Resolución Sub Directoral N° 506-2014-OEFA-DFSAI/SDI, debidamente notificada a PRODUMAR, considerándose el tipo infractor previsto en el numeral 73° del artículo 134° del Decreto Supremo mencionado en el presente considerando.
28. De igual manera, de la lectura del rubro denominado "Observaciones del Intervenido"²⁸ se desprende, que el gerente de operaciones de la recurrente, con quien se entendió las labores de inspección, esgrimió observaciones respecto a los hechos constatados y a la infracción imputada por los inspectores. Del mismo modo, a efectos de acreditar sus afirmaciones la recurrente presentó copia de la siguiente documentación: (i) Resolución Directoral N° 099-2005-PRODUCE/DNEPP; (ii) Declaración Jurada de Vertimiento o Reuso presentada con fecha 7 de junio de 2010 a la Administración Local del Agua de Chira; (iii) Carta N° 026-2011-ANA-AAA-JZ-V del 13 de junio de 2011; y, (iv), Acta de Inspección al Vertimiento y/o Reuso de Aguas Residuales Tratadas emitida por el ANA el 16 de junio de 2011.
29. Cabe mencionar que mediante dichos documentos, la recurrente pretendía contradecir lo constatado por los inspectores en la labor de inspección, puesto que estos sustentaban su acogimiento al Programa de Adecuación de Vertimientos y Reuso de Agua Residual (en adelante, **Paver**). Asimismo, Produmar indicó que estos evidenciarían que dos días antes habían sido

²⁶ RUBIO CORREA, Marcial. El Estado Peruano según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2006. p. 220.

²⁷ DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE.
Artículo 134°.-Infracciones
Constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas, las siguientes:
(...)

64. Operar plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado o sistemas de tratamiento de residuos, descartes y desechos, sin contar con equipos de tratamiento de efluentes de acuerdo a su capacidad instalada conforme a la normativa ambiental vigente, o teniéndolos no utilizarlos.

²⁸ Foja 4

visitados por la ANA, autoridad que no había realizado ninguna observación sobre el vertimiento de efluentes, por lo que ello acreditaría que la planta sí contaba con equipo separador de sólidos, centrifugas, retenedores de sólidos, para posteriormente pasar por las pozas de decantación antes que los efluentes sean vertidos al mar.

30. De la revisión de la Resolución Directoral N° 379-2014-OEFA/DFSAI se observa que la DFSAI sancionó a Produmar por infringir lo dispuesto en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, sólo en base a lo señalado en el Reporte de Ocurrencias sin emitir pronunciamiento alguno ni haber valorado los medios probatorios presentados por Produmar al momento de la inspección realizada el 18 de junio de 2011 destinados a contradecir lo constatado por los inspectores de la Digsecovi, ni tampoco pronunciarse acerca de las observaciones del intervenido contenidas en el Reporte de Ocurrencias, lo que vulnera su derecho de defensa al no haberse analizado los argumentos, cuestiones de hecho y los documentos que se adjuntaron al Reporte de Ocurrencias, que se han mencionado en los considerandos 28 y 29 de la presente Resolución.
31. Sobre el particular, debe mencionarse que el Tribunal Constitucional señala que los administrados pueden presentar las pruebas relacionadas con los hechos que configuran su pretensión o su defensa, por lo que la omisión injustificada de la valoración de una prueba aportada por las partes, respetando los derechos fundamentales y las leyes que la regulan, comporta una vulneración del derecho fundamental a la prueba y, por ende, al debido proceso²⁹. Por tanto, los medios probatorios presentados por parte de los administrados (destinados a contradecir los hechos imputados por la administración) deben ser analizados y valorados en la decisión que tome la administración con la motivación debida, es decir con criterios objetivos y razonables.
32. En razón a lo expuesto, esta Sala considera que la Resolución Directoral N° 379-2014-OEFA/DFSAI carece de uno de los requisitos de validez del acto administrativo, en particular al contenido del acto, lo que vulnera el numeral 5.4 del artículo 5 de la Ley N° 27444³⁰, que estipula que el contenido del acto administrativo debe contener todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados.
33. Siguiendo este orden de ideas, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidos en la Ley N° 27444.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 4831-2005-PHC/TC. Fundamentos jurídicos 6 y 9.

³⁰ LEY N° 27444.
Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo
(...)

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.

34. Habiéndose verificado que al interior del presente procedimiento sancionador se vulneró los principios de legalidad y debido procedimiento, regulados en los numerales 1.1 y 1.2 del artículo IV del Título Preliminar, así como el numeral 5.4 del artículo 5° de la Ley N° 27444, este Tribunal considera que en aplicación del numeral 202.1 del artículo 202° de la citada Ley, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 379-2014-OEFA/DFSAI del 30 de mayo de 2014, por haberse incurrido en la causal prevista en el numeral 1° del artículo 10° de la citada Ley³¹. En consecuencia, se debe ordenar retrotraer el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo con la respectiva devolución de los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento de acuerdo a sus atribuciones.
35. Atendiendo a lo señalado en el párrafo anterior, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos señalados por Produmar en los literales b) al f) del considerando 7 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:



PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 379-2014-OEFA/DFSAI del 30 de mayo de 2014, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, y en consecuencia retrotraer el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo y **DEVOLVER** los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento de acuerdo a sus atribuciones.

³¹

LEY N° 27444.

Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
(...).

Artículo 202°.- Nulidad de oficio

202.1. En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.

202.2. La nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario.

Además de declarar la nulidad, la autoridad podrá resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo podrá ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo (...).



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la empresa Proveedora de Productos Marinos S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Presidente

Sala Especializada Transitoria competente en las materias de
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTÍNEZ
Vocal

Sala Especializada Transitoria competente en las materias de
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
LUIS EDUARDO RAMIREZ PATRÓN
Vocal

Sala Especializada Transitoria competente en las materias de
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental