



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 021-2015-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 905-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs
ADMINISTRADO : PROVEEDORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.C.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 317-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2015, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Proveedora de Productos Marinos S.A.C., por no realizar el tratamiento de los efluentes provenientes de su planta de harina residual, incumpliendo así el compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental, calificado favorablemente mediante los Oficios N°s 345-97 y 287-98-PE/DIREMA, lo cual configuró la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE".

Lima, 23 de julio de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Proveedora de Productos Marinos S.A.C.¹ (en adelante, **Produmar**) es titular de las licencias de operación de una planta de congelado de productos hidrobiológicos, con capacidad instalada de 81,00 t/día; y de una planta de harina de pescado residual, con una capacidad instalada de 9 t/h de procesamiento de pescado residual², en el establecimiento industrial pesquero³ (en adelante, **EIP**) ubicado en la Manzana A, Lote N°s 3 y 4, Zona Industrial II, distrito y provincia de Paíta, departamento de Piura.
2. Mediante los Oficios N°s 345-97 y 287-98-PE/DIREMA, del 16 de abril de 1997 y 6 de abril de 1998, respectivamente, la Dirección del Medio Ambiente del Ministerio de Pesquería⁴ calificó favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental⁵ del EIP de Produmar (en adelante, **EIA**).

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 *Establecimiento industrial pesquero.*- Infraestructura física donde se instala una o más plantas de procesamiento. (Definición recogida en el artículo 151° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE).

⁴ Actualmente, Ministerio de la Producción.

⁵ Dicho EIA fue presentado por Anico S.A. (anterior titular del EIP ubicado en la Manzana A, Lote N°s 03 y 04, Zona Industrial II, distrito y provincia de Paíta, departamento de Piura) mediante escrito con registro N° 012684 de fecha 12 de noviembre de 1996, a fin de obtener la certificación ambiental para operar la planta de congelado de productos hidrobiológicos y una planta de harina de pescado residual.

3. 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**) realizaron una inspección inopinada al EIP de titularidad de Produmar. En dicha inspección se constató que dentro de las instalaciones de la planta se vertían residuos al mar en forma directa, no contando esta con los equipos de tratamiento de efluentes de acuerdo con su capacidad instalada, tal como consta en el Reporte de Ocurrencias N° 109-03-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dif⁶ (en adelante, **Reporte de Ocurrencias**) y en el Informe N° 109-03-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dif-jqq-rer-ha⁷ (en adelante, **Informe Técnico**).
4. Sobre la base de los resultados contenidos en el Reporte de Ocurrencias y del Informe Técnico, 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**) notificó la Resolución Subdirectoral N° 506-2014-OEFA-DFSAI/SDI⁸ del 26 de marzo de 2014 a Produmar, a través de la cual varió la imputación de cargos realizada en el Reporte de Ocurrencias⁹.
5. Mediante Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2015¹⁰, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Produmar y ordenó el cumplimiento de una medida correctiva¹¹, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación¹²:

Cabe indicar que en la Resolución Directoral N° 099-2005-PRODUCE/DNEPP, que aprobó el cambio de titular para operar las plantas de congelado y harina de pescado residual a favor de Produmar, se observa que la citada empresa debía ejecutar las medidas de mitigación contenidas en el EIA calificado favorablemente mediante los Oficios N°s 345-97 y 287-98-PE/DIREMA.

⁶ Foja 11. Cabe destacar que el Reporte de Ocurrencias fue notificado a Produmar *in situ*, en la misma fecha de la inspección realizada por la Digsecovi:

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.

⁷ Fojas 12 y 13.

⁸ Fojas 33 a 37.

⁹ Notificación efectuada el 1 de abril de 2014.

A pesar de ser debidamente notificada, Produmar no presentó descargo alguno a los hechos imputados en la Resolución Subdirectoral N° 506-2014-OEFA/DFSAI/SDI.

¹⁰ Fojas 195 a 208.

¹¹ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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



Cuadro N° 1: Detalle de la infracción por la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Produmar en la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma tipificadora	Medida correctiva
1	No realizó 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 por Oficio N° 287-98-PE/DIREMA, pues los inspectores de la Digsecovi constataron que los efluentes vertidos al acantilado presentaban un color rojizo, grasoso y denso (propio del proceso).	Numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE ¹³ .	Tratar los efluentes de proceso provenientes de su planta de harina residual, conforme a lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental, esto a través de la separadora de sólidos, centrífuga y planta de agua de cola.

Fuente: Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI¹⁴ se sustentó en los siguientes fundamentos:

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.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

¹² Cabe indicar que este pronunciamiento fue emitido en virtud de lo resuelto en la Resolución N° 007-2014-OEFA/TFA-SET del 4 de noviembre de 2014, emitida por la Sala Especializada Transitoria competente en las materias de Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental en la cual se declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 379-2014-OEFA/DFSAI del 30 de mayo de 2014, puesto que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos no evaluó los medios probatorios presentados por Produmar en el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

¹³ **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.

¹⁴ Fojas 195 a 208.

- a) La DFSAI indicó que, de la revisión del EIA, se pudo apreciar que el compromiso ambiental asumido por Produmar, consistía en realizar el tratamiento de sus efluentes a través de una separadora de sólidos, una centrífuga y una planta de agua de cola, de manera tal que los líquidos limpios pudiesen ser vertidos fácilmente, reduciendo así la contaminación del agua de mar. No obstante, del Reporte de Ocurrencias y el Informe Técnico se observó que dicha empresa no habría realizado un tratamiento efectivo de los efluentes de su planta de harina de pescado residual, puesto que los inspectores de la Digsecovi constataron que dichos efluentes – de color rojizo, grasoso y denso – eran vertidos al acantilado que estaba contiguo al mar.
- b) Asimismo, la DFSAI señaló que los medios probatorios presentados por Produmar¹⁵ resultaban no pertinentes puesto que la infracción del presente procedimiento administrativo sancionador se encontraba referida a la falta de tratamiento de los efluentes generados y no al vertimiento de aguas residuales. Además, la Autoridad Nacional del Agua (en adelante, **ANA**) no habría comprobado que la planta de harina residual trataba de manera efectiva sus efluentes conforme a su EIA. Por el contrario, dicha entidad consignó que la administrada contaba con un tratamiento primario de aguas residuales industriales.
- c) Por otro lado, la DFSAI indicó que, del Informe N° 033-2015-OEFA/DS del 23 de marzo de 2015, la DS habría constatado que Produmar cesó el vertimiento de sus efluentes del mar (hecho que no fue materia de imputación)¹⁶; sin embargo, ello no permitiría acreditar que la referida empresa se encontrara realizando el tratamiento efectivo de los efluentes de su planta de harina residual. En tal sentido, concluyó que con ello no se habría subsanado la conducta infractora imputada.
- d) Finalmente, la DFSAI dispuso imponer una medida correctiva en razón a que la conducta infractora realizada por Produmar era susceptible de producir efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

7. El 25 de mayo de 2015, Produmar interpuso recurso de apelación¹⁷ contra la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- (i) Los hechos descritos en el “*acta de inspección*” levantada el 18 de junio de 2011 responden a una valoración subjetiva de la autoridad administrativa, la

¹⁵ Cabe indicar que del considerando 14 de la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI se observa que la DFSAI evaluó los siguientes documentos presentados por Produmar al momento de la inspección: (i) Acta de Inspección al Vertimiento y/o Reuso de Aguas Residuales Tratadas emitida por la Autoridad Nacional del Agua el 16 de junio de 2011; (ii) Carta N° 026-2011-ANA-AAA-JZ-V del 13 de junio de 2011 de la Autoridad Administrativa del Agua de Jequetepeque – Zarumilla; (iii) Declaración Jurada de Vertimiento o Reuso; y, (iv) Resolución Directoral N° 099-2005-PRODUCE/DNEPP.

¹⁶ Ello, respecto de la supervisión realizada al EIP el 28 de enero de 2015.

¹⁷ Fojas 210 a 278.

cual no puede “aceptarse” como exacta, ya que las “percepciones personales se encuentran influenciadas por diversos factores, que en muchos casos pueden variar la correcta apreciación de los hechos”¹⁸, siendo que en el presente caso no se habría tomado en consideración factores tales como: i) la distancia del vertimiento con la ubicación del inspector; ii) el ángulo desde el cual se apreció el vertimiento; iii) la iluminación del ambiente; iv) la consistencia específica del vertimiento; y, iv) el contenido grasoso del mismo, entre otros. Por tanto, Produmar indicó que, a fin de acreditar la verdad material de los hechos inspeccionados, la autoridad debió actuar diligencias probatorias – como por ejemplo, la toma de muestras del agua – ello con el objeto de lograr el “convencimiento específico” de las apreciaciones recogidas en la inspección.

- (ii) Por otro lado, el Informe N° 033-2015-OEFA/DS emitido por la DS el 23 de marzo de 2015 acredita que actualmente no realiza vertimientos de efluentes al mar, lo cual demostraría a su vez que la conducta constatada y valorada por los inspectores habría sido corregida con anterioridad a la emisión de la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI, “no siendo [ello] argumento para sustentar la conducta infractora”¹⁹.
- (iii) En cuanto a la medida correctiva impuesta, Produmar indicó que, actualmente, el procedimiento de tratamiento de efluentes cuenta con nuevos equipos de separadora de sólidos y de centrífuga, tal como se apreciaría de las fotografías adjuntas a su recurso de apelación²⁰. En tal sentido, señaló que habría cumplido con implementar el uso de la separadora, la centrífuga y la planta de tratamiento de aguas residuales industriales, siendo que la medida correctiva dictada resultaría desproporcional, al no haberse encontrado efectos negativos que corregir o afectaciones ambientales que evitar.

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**)²¹, se crea el OEFA.

¹⁸ Foja 277.

¹⁹ Foja 276.

²⁰ Fojas 274 a 276.

²¹ **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. 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° 30011²² (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 OEFA²³.
11. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²⁴ 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/CD²⁵ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia,

²² **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.

²³ **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.

²⁴ **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.

²⁵ **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.

supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde 16 de marzo de 2012.

12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁶, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁷, 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)²⁸.
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**)²⁹, 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

²⁶

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.

²⁷

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.

²⁸

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

²⁹

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.

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 ambiente³⁰.
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 fundamental³¹ 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 preserve³²; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.
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

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³¹ **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.

³² 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".

³³ 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.

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 inciertos³⁴.

20. 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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

21. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- i) Si existen medios probatorios que acrediten la infracción imputada a Produmar.
- ii) Si la subsanación de la conducta infractora alegada por Produmar la exime de responsabilidad.
- iii) Si ante la determinación de responsabilidad administrativa respecto de la infracción imputada correspondía imponer a Produmar una medida correctiva.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si existen medios probatorios que acrediten la infracción imputada a Produmar

22. Produmar señaló en su recurso de apelación que los hechos descritos en el acta de inspección levantada el 18 de junio de 2011 responderían a una valoración subjetiva de la autoridad administrada, la cual no habría tomado en consideración factores tales como: i) la distancia del vertimiento con la ubicación del inspector; ii) el ángulo desde el cual se apreció el vertimiento; iii) la iluminación del ambiente; iv) la consistencia específica del vertimiento; y, iv) el contenido grasoso del mismo, entre otros. Asimismo, indicó que, a fin de acreditar la verdad material de los hechos inspeccionados, la autoridad debió actuar diligencias probatorias – como por ejemplo, la toma de muestras del agua – ello con el objeto de lograr el “convencimiento específico” de las apreciaciones recogidas en la inspección.

23. Sobre el particular, debe mencionarse en primer lugar que la Resolución Subdirectorial N° 506-2014-OEFA/DFSAl/SDI varió la imputación de cargos realizada a Produmar en el Reporte de Ocurrencias, en el siguiente sentido:

“Produmar no habría realizado el tratamiento de los efluentes provenientes de su planta de harina de pescado residual, conforme al compromiso asumido en el

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

*Estudio de Impacto Ambiental, aprobado por Oficio N° 287-98-PE/DIREMA, pues se observó que los efluentes que eran vertidos al acantilado presentaban un color rojizo, grasoso y denso (propio del proceso) que emanaban un olor nauseabundo*³⁵.

24. Por otro lado, cabe indicar que, de la revisión del EIA, se observa que la recurrente asumió el siguiente compromiso, respecto al tratamiento de los efluentes de harina y aceite de pescado:

*"6.2.4.- Harina y Aceite de Pescado de Residuos
(...)*

j. Separadora de Sólidos

Se tendrá una separadora de sólidos de 8 000 lt/h. Las que han de separar una fase sólida (...) y la fase líquida denominada licor de separadores pasa a una sala de centrifugación para separar líquidos de densidades diferentes.

k. Centrifugas

(...)

Las cuales separan líquidos de diferentes densidades (...) y el Agua de Cola se dirige a un tanque (...) y luego se dirige a la planta del mismo nombre".

l. Planta Evaporadora

1 Planta de Agua de Cola de 4 efectos al vacío con tubos de acero inoxidable de película descendente".

"La planta es de origen Dinamarqués, marca Atlas – Stord, de diseño compacto y secado indirecto a vapor, cuenta con los siguientes equipos para el tratamiento de efluentes líquidos:

- 1. **Separador de sólidos:** (...) atrapa los sólidos en suspensión y los retorna al proceso a la salida de la prensa.*
- 2. **Centrifuga:** Equipos que reciben el líquido afluente del separador de sólidos y separa el aceite del agua, enviando el aceite al equipo pulidos de aceite y el agua pasa al tanque de agua de cola.*
- 3. **Planta de Agua de Cola:** Instalación que recibe los líquidos con sólidos diluidos del tanque de agua de cola y por sistema de intercambiadores de calor. Evapora el agua y concentra los sólidos diluidos, este concentrado es retornado al proceso a la salida de la prensa, con lo cual la recuperación de sólidos en suspensión y sólidos solubles es prácticamente total, **solo permitiendo que el líquido que ingresa al proceso sean eliminados como vapor de agua**".*

"X. Evaluación de resultados

10.1 De los líquidos

(...)

Con las tecnologías empleadas se reducirán en un 80% del total de la contaminación del agua de mar por parte de la sanguaza y agua de cola que

*son tratadas al 100%, los líquidos limpios serían eliminados a través de un canal en la orilla del mar (...)*³⁶
(Resaltado agregado).

*"(...) podemos afirmar que los efluentes ya no llegan directamente al mar, porque en el acantilado adyacente a nuestra planta se han establecido agricultores con parcelas, donde utilizan estas aguas residuales para el cultivo de diversos vegetales"*³⁷ (resaltado agregado).

25. De lo expuesto, se observa que Produmar debía realizar el tratamiento de sus efluentes – utilizando los equipos antes descritos – ello a fin de garantizar su tratamiento al 100%, con el fin de ser utilizados para la agricultura en cultivos diversos.
26. Por tanto, esta Sala considera que, en virtud de lo señalado por Produmar en su recurso de apelación, debe verificarse si existen medios probatorios que comprueben el incumplimiento del compromiso del EIA antes descrito.
27. Al respecto, debe indicarse que el principio de verdad material recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), en concordancia con el artículo 5° y numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal, establece que los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos solo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados³⁸.

³⁶ Foja 146 del EIA. Dicho compromiso fue consignado en el escrito de fecha 16 de julio de 1997 mediante el cual Anico S.A. presentó el levantamiento de observaciones al EIA de la planta de harina residual efectuado mediante el Oficio N° 450-97-PE/DNEPP.

³⁷ Foja 213 del EIA. Este compromiso fue consignado en el escrito de fecha 6 de junio de 2000, mediante el cual Anico S.A. levantó las observaciones de la Inspección Técnico Ambiental de implementación de las medidas de mitigación del EIA. Con dicho levantamiento se emitió la Constancia de Verificación N° 023-2000-PE/DIREMA, del 19 de julio de 2000.

³⁸ **LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**, publicada en el diario oficial El Peruano 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.

28. A su vez, resulta oportuno especificar que, en el marco del artículo 197° del Código Procesal Civil – aplicable en el marco del presente procedimiento administrativo en virtud del numeral 1.2 del artículo IV de la Ley N° 27444 – la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y de acuerdo con las reglas del sistema de la libre valoración de la prueba, lo cual implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia³⁹.
29. En este contexto, resulta pertinente señalar que, de acuerdo con lo indicado en el Reporte de Ocurrencias y en el Informe Técnico, los inspectores de la Digsecovi señalaron que⁴⁰:

“HECHOS CONSTATADOS:

Dentro de las instalaciones de la planta se constata el vertimiento de los residuos al mar en forma directa. No contando con los equipos de tratamiento de efluentes de acuerdo a su capacidad instalada conforme a la normatividad ambiental vigente” (subrayado agregado)
(Reporte de Ocurrencias)

“ACCIONES DESARROLLADAS Y RESULTADOS:

(...) casi finalizando la inspección se solicitó al representante de la empresa nos muestre la disposición final de los efluentes propios de toda la planta (Congelado y Harina), es así que nos mostró unos canales por los cuales (sic) se desplazaban los efluentes, pasando luego a dos cajas de cemento que el representante mencionaba que tenía rejillas para la separación de sólidos (...) asomándonos al acantilado que esta contiguo al mar vierten sus efluentes de la planta sin un tratamiento efectivo pues se ha observado que presentaban un color rojizo,

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.

³⁹

DECRETO LEGISLATIVO N° 768, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicado en el diario oficial El Peruano 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.

LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...)

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

⁴⁰

Fojas 11 a 13.

grasoso y denso propio de su proceso que emanaban un olor nauseabundo
(...)"(subrayado agregado)
(Informe Técnico)

30. Partiendo de ello, se desprende – tanto del reporte e informe señalados en el considerando anterior – que Produmar no contaba con los equipos de tratamiento de sus efluentes de la planta de harina residual contemplados en su EIA, siendo que estos eran vertidos directamente al acantilado, sin el tratamiento correspondiente.
31. Hechas estas precisiones, debe mencionarse – siguiendo la presente línea argumentativa – que el artículo 4° del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (en adelante, **Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE**), en concordancia con el artículo 103° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, dispone que los operativos de inspección tienen como propósito verificar el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable al sector que es objeto de supervisión, siendo que dichas diligencias son efectuadas en EIP o en concesiones acuícolas, con intervención del representante del titular de la actividad pesquera y/o acuícola inspeccionada⁴¹.
32. A su vez, conforme a los literales a) y c) del artículo 5°, y al artículo 24° del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, el inspector acreditado de Produce está facultado a redactar el "Reporte de Ocurrencias", a efectos de documentar y dejar constancia de los hechos verificados en el acto de inspección; esto es, de las condiciones en que se desarrollan las actividades pesqueras y acuícolas, así como las actividades vinculadas directa o indirectamente a las mismas⁴².

⁴¹ DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE.

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.

Artículo 103°.- Inspecciones

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

DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE.

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.

El inspector acreditado por el Ministerio de la Producción o por las Direcciones Regionales de Producción tiene la calidad de fiscalizador, estando facultado para realizar labores de inspección y vigilancia de los recursos hidrobiológicos en las actividades pesqueras y acuícolas, en todo lugar donde éstas se desarrollen, entre ellas,

33. Asimismo, el artículo 25° de la norma citada en el considerando anterior, dispone que, concluidas las acciones de control y fiscalización, los inspectores elaborarán un **Informe Técnico que narre de manera circunstanciada y concreta los hechos acontecidos durante la acción de control**, y, en caso se constatare la comisión de una infracción, el citado informe deberá contener como anexos, entre otros, el Reporte de Ocurrencias y demás medios probatorios que sustenten la denuncia⁴³.
34. Como puede apreciarse, el Informe Técnico es un instrumento que complementa lo señalado por el inspector en el Reporte de Ocurrencias, dado que contiene la descripción específica de cómo fue realizada la labor de inspección en la cual fuese constatada la comisión de una presunta infracción.
35. De lo expuesto, se concluye que el Reporte de Ocurrencias y el Informe Técnico elaborados por la Digsecovi constituyen documentos en los cuales se dejó constancia de los hechos ocurridos durante la inspección, esto es, de las condiciones en las cuales se desarrollaban las actividades pesqueras y acuícolas de la administrada, razón por la cual constituyen medios probatorios de la comisión de los hechos imputados al interior del presente procedimiento administrativo sancionador⁴⁴.

zonas de pesca, puntos de desembarque, embarcaciones pesqueras, establecimientos industriales, centros acuícolas, centros de comercialización, astilleros, garitas de control, camiones isotérmicos, cámaras frigoríficas, almacenes de aduana y todo establecimiento o vehículo de transporte relacionado con dichas actividades, incluyendo zonas de embarque, pudiendo inspeccionar toda carga o equipaje en la que se presuma la posesión ilegal de recursos hidrobiológicos.

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.

43

DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE.

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.

44

DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE.

Artículo 39°.- Valoración de los medios probatorios

36. Por lo tanto, del análisis del Reporte de Ocurrencias y del Informe Técnico esta Sala observa que Produmar no realizó el tratamiento de sus efluentes, puesto que no contaba con los equipos destinados al tratamiento de los mismos, los cuales pudiesen garantizar su utilización al 100% (para la agricultura de cultivos), incumpliendo de esta manera el compromiso ambiental asumido en su EIA, e incurriendo así en la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
37. En tal sentido, la Administración cumplió con verificar plenamente los hechos que motivaron la emisión de la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2015, en aplicación de los principios del debido procedimiento y de verdad material establecidos en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y la apelante no ha procedido a presentar medios probatorios que contradigan lo verificado por la Administración.
38. En cuanto a lo señalado por Produmar en su recurso de apelación, respecto a que debieron actuarse diligencias probatorias (como por ejemplo, la toma de muestras del agua), ello con el fin de lograr el convencimiento específico de las apreciaciones recogidas en la inspección; debe recordarse que los hechos imputados a la recurrente se enmarcan en el supuesto de hecho establecido en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, que señala como infracción:

“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”.

39. En este sentido, el hecho de realizar un análisis para determinar la calidad del agua del efluente no resulta pertinente en el marco del presente procedimiento, ya que la obligación ambiental que la administrada habría incumplido sería el no haber realizado el tratamiento de sus efluentes provenientes de la planta de harina de pescado residual (obligación contenida en su EIA aprobado mediante Oficio N° 287-98-PE/DIREMA), siendo esta la imputación efectuada mediante Resolución Subdirectoral N° 506-2014-OEFA-DFSAI/SDI⁴⁵. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos formulados por la recurrente en el presente extremo de su recurso de apelación.

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

⁴⁵

De manera específica, véase el artículo 1° de la citada resolución Subdirectoral (foja 33).

V.2. Si la subsanación de la conducta infractora alegada por Produmar la exime de responsabilidad

40. Produmar indicó en su recurso de apelación que el Informe N° 033-2015-OEFA/DS acredita que actualmente no realiza vertimientos de efluentes al mar, lo cual demostraría a su vez que la conducta constatada y valorada por los inspectores habría sido corregida con anterioridad a la emisión de la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAL, *"no siendo [ello] argumento para sustentar la conducta infractora"*.
41. Al respecto, debe mencionarse en primer lugar que el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD⁴⁶ establece que el cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable.
42. En el presente caso, del Reporte de Ocurrencias y del Informe Técnico⁴⁷, se desprende que en la inspección realizada al EIP operado por Produmar el 18 de junio de 2011, los inspectores de la Digsecovi constataron que dicha empresa no contaba con los equipos para tratar sus efluentes (los cuales eran vertidos directamente al acantilado), razón por la cual incumplió con el compromiso asumido en su EIA, lo cual configuró a su vez la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
43. Dicho esto, tal como fuera señalado en los considerandos precedentes, el Reporte de Ocurrencias y el Informe Técnico constituyen medios probatorios suficientes para acreditar la comisión de los hechos imputados al interior del presente procedimiento administrativo sancionador, lo cual es reconocido expresamente en el artículo 39° del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.
44. En tal sentido, esta Sala considera que la comisión de la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE por parte de Produmar se encuentra debidamente acreditada, razón por la cual, en virtud de lo establecido en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, dicha conducta resulta sancionable, siendo que la presunta subsanación posterior respecto de los hechos detectados en la supervisión no la eximen de responsabilidad administrativa. Por tanto, lo sostenido por Produmar en este extremo de su recurso apelación, debe ser desestimado.

⁴⁶ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero sea considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento.

⁴⁷ Fojas 11 a 13.

V.3. Si ante la determinación de responsabilidad administrativa respecto de la infracción imputada correspondía imponer a Produmar una medida correctiva

45. De acuerdo con el artículo 22° de la Ley N° 29325, el OEFA podrá ordenar el dictado de medidas correctivas que resulten necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora del administrado hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁴⁸.
46. En efecto, el literal d) del numeral 2.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325 establece que, entre las medidas correctivas que pueden dictarse, se encuentra *“la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica (sic)”*⁴⁹.
47. En tal sentido, la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria a fin de revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora causó al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
48. Asimismo, el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, la cual estableció en su artículo 19°, que durante un periodo de tres (3) años contados a partir de su entrada en vigencia, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos excepcionales, y si la autoridad administrativa declarase la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.
49. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD la cual dispone en el numeral 2.2 del artículo 2° lo siguiente:

“Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

48

LEY 29325.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

49

De acuerdo con los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del numeral 2.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, para efectos de imponer una medida correctiva se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.

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. (...). (Resaltado agregado)

50. En atención a lo expuesto, se puede concluir que en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores en trámite ante la primera instancia, y cuando se acredite la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos de infracción establecidos en los incisos a), b) y c) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230⁵⁰, la DFSAI deberá proceder de la siguiente manera:

- a) Dictar una medida correctiva, y en caso de incumplimiento, la multa que corresponda.
- b) En caso que el administrado haya revertido, remediado o compensado los impactos negativos generados por su conducta infractora, solo se declarará la existencia de responsabilidad administrativa.





50

LEY N° 30230.

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

(...)

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
(Resaltado y subrayado agregados)

51. Partiendo de ello, esta Sala observa que, mediante la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Produmar el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Medida Correctiva impuesta a Produmar

"Conducta infractora"	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
No realizó 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 por Oficio N° 287-98-PE/DIREMA, pues los inspectores de la Digsecovi constataron que los efluentes vertidos al acantilado presentaban un color rojizo, grasoso y denso (propio del proceso).	Tratar los efluentes de proceso provenientes de su planta de harina de pescado residual, conforme a lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental, esto es a través de la separadora de sólidos, centrífuga y planta de agua de cola.	A partir del día siguiente de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles, contados desde el día siguiente de notificada la presente resolución, Proveedora de Productos Marinos S.A.C. deberá remitir a esta Dirección un informe técnico acompañado de medios visuales (fotografías y/o videos) de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS, que acredite que se viene realizando el tratamiento de los efluentes de proceso generados en su planta de harina de pescado residual. (Los medios probatorios deben describir el sistema de tratamiento de efluentes de proceso)".

Fuente: Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI

52. Sobre el particular, Produmar señaló en su recurso impugnativo que la medida correctiva impuesta es desproporcional al no encontrarse efectos negativos que corregir o afectaciones ambientales que evitar. Asimismo, indicó que había cumplido con implementar el uso de la separadora, centrífuga y el uso de la planta de tratamiento de aguas residuales industriales.
53. De los considerandos de la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI⁵¹ del 31 de marzo de 2015, se advierte que la DFSAI indicó lo siguiente:

"VI.1.4 Subsanación de la infracción acreditada

79. Mediante Informe N° 033-2015-OEFA/DS del 23 de marzo del 2015, la Dirección de Supervisión indicó (...)

80. De lo indicado, se advierte que el 28 de enero del 2015 la Dirección de Supervisión constató que PRODUMAR cesó el vertimiento de sus efluentes al mar (hecho que no fue materia de imputación); no obstante, ello no acredita que dicha empresa viene realizando el tratamiento efectivo de los efluentes generados en su planta de harina de pescado residual, conforme a lo establecido en el EIA

⁵¹ Tal como se observa en los considerandos 79 a 80, 89 y 91 a 93 de la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI.

aprobado mediante Oficio N° 287-98-PE/DIREMA. En ese sentido, se tiene por no subsanada la presente infracción.
(...)

VI.2.2 Procedencia de la medida correctiva

89. En el presente caso, quedó acreditada la responsabilidad administrativa de PRODUMAR por no cumplir con realizar el tratamiento de los efluentes de proceso provenientes de su planta de harina de pescado residual (...)

VI.2.3 Potenciales efectos nocivos de la conducta infractora

91. Los efluentes provenientes de la industria pesquera están compuestos por agua, aceites, grasas y sólidos (residuos orgánicos).

92. Los residuos orgánicos evacuados conjuntamente con los efluentes de la industria pesquera pueden generar impactos negativos en el cuerpo receptor al que son destinados (...)

VI.2.4 Medida correctiva a aplicar

93. Conforme a lo desarrollado en el acápite anterior, en este procedimiento administrativo sancionador, se ha verificado que la conducta infractora es susceptible de producir efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Por ello y a fin de garantizar que las actividades productivas de procesamiento de harina de pescado residual no generen impactos negativos en el ambiente, se debe ordenar a Produmar, la (...) medida correctiva (...)."

54. De lo expuesto, se observa que la DFSAI, al determinar la responsabilidad administrativa de Produmar en la comisión de la infracción imputada, y al verificar que la citada empresa no había realizado la subsanación de la conducta infractora, impuso la medida correctiva correspondiente, tal como lo dispone el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.
55. Efectivamente, de la revisión del Informe N° 033-2015-OEFA/DS⁵², se observa que la DS comunicó a la DFSAI el haber realizado – con fecha 28 de enero de 2015 – una supervisión especial al EIP de la recurrente, ello con la finalidad de verificar si la administrada había cumplido con la medida preventiva dictada por la DS en la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS, consistente en que Produmar cese el vertimiento al mar de los efluentes industriales generados en las plantas de harina residual y congelado instaladas en su EIP, ubicado en la Mz. A, Lotes 3 y 4 de la Zona Industrial II del distrito y provincia de Paita, departamento de Piura.
56. Asimismo, la DS indicó que Produmar cesó el vertimiento de sus efluentes realizado mediante unas tuberías ubicadas al borde del acantilado de la Bahía de Paita con destino al mar, retirando dicha infraestructura y destinando el efluente como agua de riego de terrenos que se encuentran en el EIP y en exteriores.
57. Sin embargo, en el citado informe no se indicó que Produmar contara con los equipos necesarios para realizar un tratamiento adecuado de sus efluentes, o que

- estos estaban siendo tratados al 100%, tal como lo estableció en su EIA. En tal sentido, esta Sala considera que, al no haberse comprobado que la citada empresa revirtió la situación detectada en la inspección realizada el 18 de junio de 2011 en el EIP al momento de la emisión de la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI, correspondía a la DFSAI imponer la medida correctiva correspondiente, tal como lo dispone el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD. Por tanto, lo sostenido por la citada empresa en este extremo de su recurso debe ser desestimado.
58. En cuanto a lo indicado por Produmar, respecto a que actualmente el procedimiento de tratamiento de efluentes cuenta con nuevos equipos de separadora de sólidos y de centrífuga, tal como lo demostraría a través de las fotografías adjuntas a su recurso de apelación, debe mencionarse que dichos medios probatorios no cuentan con fecha alguna, razón por la cual no acreditarían si la recurrente habría cumplido con implementar los equipos contemplados en el EIA para realizar un tratamiento adecuado de sus efluentes. Asimismo, dicha fotografías fueron presentadas con fecha posterior a la emisión de la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI, razón por la cual no resultan idóneas para acreditar que la citada empresa haya subsanado las conductas infractoras imputadas antes de la emisión de la referida resolución directoral.
59. Cabe indicar que el artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD**) establece que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.
60. En tal sentido, esta Sala considera que no le corresponde conocer aspectos referidos al cumplimiento de la medida correctiva impuesta, siendo más bien la Autoridad Decisora⁵³ quien deberá analizar si la documentación presentada por la administrado acredita el cumplimiento de la medida correctiva impuesta en la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI, conforme a lo establecido en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

⁵³

Debe indicarse que el 24 de febrero de 2015 fue publicada en el diario oficial El Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. Dicho instrumento establece en su artículo 33° que la autoridad decisora (DFSAI) es quien verificará el cumplimiento de las medidas correctivas impuestas:

Artículo 33°.- Ejecución de la medida correctiva

33.1 Corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por la Autoridad Decisora.

33.2 Cuando las circunstancias del caso lo ameriten, la Autoridad Decisora podrá verificar el cumplimiento de la medida correctiva con los medios probatorios proporcionados por el administrado.

33.3 Si para la verificación del cumplimiento de la medida se requiere efectuar una inspección, la Autoridad Decisora podrá solicitar el apoyo de la Autoridad de Supervisión Directa, a fin de que designe personal para verificar la ejecución de la medida dictada.

33.4 De ser el caso, para la ejecución de una medida correctiva se seguirá el mismo procedimiento previsto en el Artículo 16° del presente Reglamento.

33.5 Mediante resolución debidamente motivada, la Autoridad Decisora puede variar la medida correctiva dictada en cuanto al modo, tiempo o lugar de ejecución, con la finalidad de garantizar una efectiva protección ambiental.

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.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 317-2015-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2015, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la empresa Provedora 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.

.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Presidente

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

.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Vocal

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

.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal

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