

127
Ocho
Veinte

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 162 -2012-OEFA /TFA

Lima, 03 SET. 2012

VISTO:

El Expediente N° 280-2010-PRODUCE/CAS que contiene el recurso de apelación interpuesto por PESQUERA CANTABRIA S.A. (en adelante, CANTABRIA) contra la Resolución Directoral N° 311-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 19 de enero de 2010, rectificadora por Resolución Directoral N° 512-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 04 de febrero de 2010, y el Informe N° 174 - 2012-OEFA-TFA/ST de fecha 28 de agosto de 2012¹;

CONSIDERANDO:

- Mediante Resolución Directoral N° 311-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 19 de enero de 2010 (Fojas 92 a 94), notificada con fecha 20 de enero de 2010, la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción sancionó a la empresa CANTABRIA con la suspensión de la licencia de operación otorgada mediante Resolución Directoral N° 091-2003-PRODUCE/DNEPP por la comisión de una (01) infracción; conforme se detalla a continuación:

HECHO IMPUTADO	NORMA INCUMPLIDA Y TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
Operar una Planta de Procesamiento para Conservas sin contar con	Numeral 17 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE ² y Código 45°	Suspensión de la Licencia de Operación por un

¹ Corresponde precisar, que conforme se desprende de la parte expositiva de la Resolución Directoral N° 311-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 19 de enero de 2010, la numeración asignada al expediente administrativo durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador en primera instancia es el N° 3964-2006-PRODUCE/DIGSECOVI.

² DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA.

Artículo 134°.- Otras infracciones

Además de las infracciones administrativas tipificadas en el artículo 76 de la Ley, se consideran también infracciones:(...)

17. Operar plantas de procesamiento de productos para consumo humano directo sin contar con sistemas de tratamiento o de disposición de residuos y desechos; o teniéndolos no utilizarlos en el proceso de producción.

sistemas de tratamiento y disposición de residuos, descartes y desechos de recursos hidrobiológicos	del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-PE ³	plazo no menor de tres (03) días efectivos de procesamiento y hasta que cumpla con la instalación del sistema de tratamiento de efluentes, hasta por un máximo de noventa (90) días, caso contrario se cancelará el derecho
---	---	---

2. A través de la Resolución Directoral N° 512-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 04 de febrero de 2010 (Foja 97), notificada con fecha 09 de febrero de 2010, la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción rectificó la base legal contenida en el cuadro detalle y último párrafo de la parte considerativa de la Resolución Directoral N° 311-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 19 de enero de 2010.
3. Con escrito de registro N° 00008316-2010, presentado con fecha 26 de enero de 2010, CANTABRIA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 311-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 19 de enero de 2010, de acuerdo a los siguientes fundamentos:
 - a) La administración debió ordenar una segunda inspección, debido a que han basado su decisión en un informe técnico del año 1995, el mismo que difiere con la situación en que se encontraba la planta pesquera al momento del levantamiento del Reporte de Ocurrencias.
 - b) El reporte de Ocurrencias no describe los equipos con los que no contaba la planta. En efecto, dicho documento sólo se limita a afirmar que no se disponía de un sistema de tratamiento.
 - c) A la fecha de la inspección la recurrente sí contaba con un sistema de tratamiento de efluentes, integrado por dos (02) recuperadores de sólidos,

³DECRETO SUPREMO N° 008-2002-PE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE LAS INFRACCIONES EN LAS ACTIVIDADES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS. MODIFICADO POR DECRETO SUPREMO N° 013-2003-PRODUCE. ANEXO

Código	Infracción	Medida Cautelar	Sanción	Determinación de la sanción
45	Operar plantas de procesamiento de productos para consumo humano directo sin contar con sistema de tratamiento y disposición de residuos y desechos, o teniéndolos no utilizarlos en el proceso de producción.	NO	Suspensión	En caso de no contar con los citados sistemas: No menor de tres (3) días efectivos de procesamiento y hasta que cumpla con la instalación u operatividad hasta por un máximo de 90 días, caso contrario se cancelará el derecho. En caso de no utilizar dichos equipos e instrumentos: Tres (3) días efectivos de procesamiento.

tanque de flotación y emisor submarino, el cual operaba eficientemente en la planta de harina.

- d) Los efluentes producidos en la Planta de Conservas son mínimos, pues de los residuos de pescados caídos al piso en la zona de encanastillado, los más grandes son recogidos manualmente mientras que los más pequeños van a la canaleta junto con el agua (sanguaza) que descarga a las pozas de refrigeración.

En tal sentido, solicita la aplicación de los Principios del Debido Procedimiento y Presunción de Licitud, previstos en los numerales 2 y 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

- e) Para sancionar a la recurrente por la infracción imputada al interior del presente procedimiento sancionador se ha aplicado un criterio de tipo objetivo.
- f) La resolución recurrida es incongruente toda vez que al inicio de la misma se indica que la inspección efectuada no desvirtúa el Principio de Presunción de Licitud para luego realizar una comparación entre el contenido del Reporte de Ocurrencias y el Programa de Adecuación Ambiental de 1995.

En atención a la citada incongruencia, se constata que existe duda sobre la comisión de los hechos imputados por lo que se debe emitir pronunciamiento a favor de CANTABRIA.

Competencia

- 4. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013⁴, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA).
- 5. En virtud de lo dispuesto por los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁵, el OEFA es un

⁴DECRETO LEGISLATIVO N°1013. DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE.

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

⁵LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

- d) **Función Fiscalizadora y Sancionadora:** comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los

[Handwritten signatures and initials in blue ink]

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.

6. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la citada Ley N° 29325, dispone que mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA⁶.
7. Con Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM, publicado el 3 de junio de 2011, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industrial y pesquería del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE) al OEFA; y mediante Resolución del Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD⁷, publicada el 17 de marzo de 2012, se estableció como fecha efectiva de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del sector pesquería del PRODUCE al OEFA el 16 de marzo de 2012.
8. De otro lado, es preciso mencionar que el artículo 10° de la citada Ley N° 29325, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y el artículo 4° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA⁸.

instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

⁶LEY N°29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.

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

⁷RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2012-OEFA/CD. RESOLUCION QUE APRUEBA LOS ASPECTOS QUE SON OBJETO DE TRANSFERENCIA DEL MINISTERIO DE PRODUCCION AL OEFA EN MATERIA AMBIENTAL DEL SECTOR PESQUERIA Y DETERMINA LA FECHA EN QUE EL OEFA ASUMIRA LAS FUNCIONES DE SEGUIMIENTO, VIGILANCIA, SUPERVISION, FISCALIZACION, CONTROL Y SANCION EN ESTA MATERIA.

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

⁸LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

125
Cuerpo
Jesuitas

Norma Procedimental Aplicable

9. Antes de realizar el análisis de los argumentos formulados por CANTABRIA este Órgano Colegiado considera pertinente, en aplicación del Principio del Debido Procedimiento previsto en el numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establecer la norma procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes⁹.
10. En tal sentido, siendo que a la fecha de inicio del presente procedimiento se encontraba vigente el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE¹⁰, y el Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-PE, corresponderá observar el contenido normativo de dichos cuerpos legales.

Análisis

Protección constitucional al ambiente

11. Al respecto, este Cuerpo Colegiado considera necesario establecer el marco constitucional en el cual se desarrolla el bien jurídico protegido al interior de los procedimientos administrativos sancionadores por incumplimiento de las normas de protección y conservación del medio ambiente, toda vez que éste debe informar y ordenar los alcances de las obligaciones exigibles a los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas.

DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL OEFA. Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

⁹LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.

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

¹⁰DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA. MODIFICADO POR DECRETO SUPREMO N° 013-2003-PRODUCE.

Sobre el particular, cabe indicar que de acuerdo al numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú de 1993, constituye derecho fundamental de la persona "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida"¹¹. Ahora bien, a efectos de establecer el contenido del indicado derecho constitucional, conviene explicar aquello que se entiende por "ambiente", por tratarse de un concepto consustancial al mismo. Al respecto, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional dictada en el Expediente N° 0048-2004-AI, en su Fundamento N° 27, señaló lo siguiente¹²:

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

El medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivos y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales —vivos e inanimados— sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos).

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

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

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

En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros¹³.

¹¹CONSTITUCIÓN 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.

¹² La sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-AI, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.html>

¹³LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

Artículo 2°.- Del ámbito

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o

124
Cito
Instrument

Ahora bien, habiéndose precisado el concepto de ambiente, cabe señalar que de acuerdo a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, el derecho fundamental previsto en el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política se encuentra integrado por¹⁴:

- a) El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y
- b) El derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado

En este contexto, cabe indicar que el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al medio ambiente. A su vez, dichas medidas provendrán, entre otros, del marco jurídico aplicable al medio ambiente y aquellas asumidas por dichos particulares en sus instrumentos de gestión ambiental.

Lo expuesto se condice además con el concepto de Responsabilidad Social de las empresas, que ha sido desarrollado por el propio Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia, respecto del cual cabe citar lo siguiente:

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

Habiéndose delimitado el marco constitucional en el que debe entenderse la protección al bien jurídico medio ambiente respecto de las actividades productivas, comprendida en ellas la pesquería, corresponde establecer que las normas sectoriales de protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del citado contexto constitucional.

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.

A mayor abundamiento, resulta oportuno citar la siguiente definición de FRAUME RESTREPO:
“Ambiente.- Conjunto de elementos abióticos (energía solar, suelo, agua y aire) y bióticos (organismo vivos) que integran la delgada capa de la tierra llamada biósfera, sustento y hogar de los seres vivos. (...)”

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

¹⁴ La sentencia recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.html>.

Sobre el reporte de ocurrencias y requerimiento de una nueva inspección

12. Respecto al argumento contenido en los literales a) al d) del numeral 3, corresponde indicar que a luz del artículo 7° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, las normas ambientales son de orden público y deben interpretarse siguiendo los principios y disposiciones normativas contenidas en dicho cuerpo legal¹⁵.

Al respecto, cabe indicar que de acuerdo a los artículos 78° y 83° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-20011-PE, en concordancia con el literal d) del artículo 11° de la Ley N° 29325 y el artículo 74° y el numeral 1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, los titulares de las actividades pesqueras son responsables, entre otros, por los efluentes y disposición de desechos que generen o se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones, de modo tal que se impida, evite o reduzca la generación de efectos adversos al ambiente, con énfasis en los recursos hidrobiológicos¹⁶.

¹⁵LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

Artículo 7°.- Del carácter de orden público de las normas ambientales

7.1 Las normas ambientales, incluyendo las normas en materia de salud ambiental y de conservación de la diversidad biológica y los demás recursos naturales, son de orden público. Es nulo todo pacto en contra de lo establecido en dichas normas legales.

7.2 El diseño, aplicación, interpretación e integración de las normas señaladas en el párrafo anterior, de carácter nacional, regional y local, se realizan siguiendo los principios, lineamientos y normas contenidas en la presente Ley y, en forma subsidiaria, en los principios generales del derecho.

¹⁶DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA.

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

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

Artículo 83°.- Adopción de medidas de carácter ambiental por parte de los titulares de establecimientos industriales pesqueros

La instalación de establecimientos industriales pesqueros o plantas de procesamiento obliga a su titular a la adopción de las medidas de prevención de la contaminación, uso eficiente de los recursos naturales que constituyen materia prima del proceso, reciclaje, reuso y **tratamiento de los residuos que genere la actividad**. (El resaltado en negrita es nuestro)

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

Artículo 74°.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que

123
Cento
Jenitras

En tal sentido, recae sobre los titulares de las actividades pesqueras la obligación de adoptar, entre otros, medidas de prevención, mitigación, conservación y protección del ambiente a través de la ejecución de las acciones derivadas de sus estudios ambientales, la legislación sectorial en materia ambiental, así como los mandatos y disposiciones de la autoridad fiscalizadora, lo que implica, de modo general, la implementación de aquellas prácticas, tecnologías o sistemas destinados al tratamiento de los residuos que genere la actividad pesquera.

En efecto, la referida obligación se desprende a su vez del numeral 17 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, el mismo que se encarga de calificar como ilícito administrativo la operación de plantas de procesamiento de productos para consumo humano directo sin contar con sistema de tratamiento y disposición de residuos y desechos.

En virtud a ello, la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia (antes, Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia), a efectos de verificar el cumplimiento de la citada obligación ambiental fiscalizable, dispuso la realización de la inspección de fecha 25 de abril de 2006, en la Planta de Procesamiento de Conservas ubicada en la Carretera Panamericana Norte Km 439, zona de Coishco, departamento de Ancash, operado por la apelante en virtud de la Resolución Directoral N° 091-2003-PRODUCE/DNEPP.

En dicha oportunidad, conforme se desprende del Reporte de Ocurrencias N° 053-01-2006-PRODUCE/DINSECOVI-DIF (Folio 02) y el Informe N° 053-01-2006-PRODUCE/DINSECOVI-DIF de fecha 15 de mayo de 2006 (Fojas 03 y 04), se constató lo siguiente:

“(...) que los efluentes provenientes del sistema de producción de la planta de procesamiento de conservas, contenían sólidos trozados (de Jurel y Caballa), desmenuzados y enteros, que venían siendo evacuados a través del emisor submarino sin tratamiento previo, por no contar con el sistema de tratamiento” (SIC) (El agregado entre paréntesis es nuestro)

En este contexto, considerando que en el marco de los artículos 15° y 32° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-PE, en concordancia con el artículo 165° de la Ley N° 27444, el contenido del Reporte de Ocurrencias así como el informe elaborado con ocasión de la inspección constituyen medios probatorios de la comisión de los hechos imputados al interior del presente procedimiento sancionador; corresponde a la apelante presentar los medios de prueba que desvirtúen el contenido del mencionado instrumento de prueba, siendo que en el presente caso ésta alega lo que sigue¹⁷:

corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

17) DECRETO SUPREMO N° 008-2002-PE. REGLAMENTO DE INSPECCIONES Y DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE LAS INFRACCIONES EN LAS ACTIVIDADES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS.

Artículo 15°.- El Informe

Concluidas las acciones de vigilancia los inspectores elaborarán un Informe Técnico, el cual elevarán en el más corto plazo a su inmediato superior; dicho informe narrará en forma clara y concreta los hechos acontecidos durante la acción de control.

- i. Debió practicarse una nueva inspección a sus instalaciones toda vez que sólo se ha considerado un informe técnico de 1995.
- ii. El Reporte de Ocurrencias no describe los equipos con que no se contaba.
- iii. A la fecha de la inspección sí contaba con un sistema de tratamiento operativo en la Planta de Harina.
- iv. Los efluentes producidos en la Planta de Conservas son mínimos, en tanto los residuos y sanguaza generados son evacuados adecuadamente.

En ese sentido, con relación a lo señalado en los puntos i) y ii) precedentes, es preciso señalar que del análisis de la Resolución Directoral N° 311-2010-PRODUCE/DIGSECOVI (Folios del 92 al 94), se advierte que para determinar la responsabilidad de la apelante por la infracción imputada la DIGSECOVI no valoró un informe técnico del año 1995 sino, entre otros, el contenido del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental – PAMA correspondiente a la instalación inspeccionada operada por CANTABRIA, aprobado por el Ministerio de la Producción (Antes, Ministerio de Pesquería).

Al respecto, resulta oportuno precisar que conforme a lo explicado en el segundo y tercer párrafos del presente numeral, considerando que constituye obligación de los titulares de actividades pesqueras implementar los sistemas de tratamiento de sus residuos, categoría que incluye a los efluentes según lo señalado en el artículo 151° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-PE; por disposición del artículo 32° del mismo reglamento, resultaba válido recurrir al citado estudio ambiental a efectos de determinar cuál era el Sistema de Tratamiento con que debía contar la Planta de Conservas inspeccionada¹⁸.

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

Artículo 32°.- Valoración de los medios probatorios

El Reporte de Ocurrencias constituye un medio probatorio de la comisión de los hechos por parte del presunto infractor, sin embargo no constituye el único medio probatorio para la determinación de la comisión de la infracción imputada y de la responsabilidad del denunciado, pudiendo ser complementado o suplido por otros medios probatorios que resulten idóneos a criterio de la DINSECOVI o de las Comisiones Regionales de Sanciones, que permitan determinar la verdad real de los hechos.

LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

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

¹⁸DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE. REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA.

GLOSARIO DE TERMINOS

Artículo 151°.- Definiciones

Para los efectos de la Ley, del presente Reglamento y de las demás disposiciones legales y reglamentarias concordantes, los términos que a continuación se especifican tienen el significado siguiente: (...)

Efluentes.- Fluido acuoso, puro o con sustancias en solución o suspensión producto de la actividad pesquera o acuícola, que se considera residuo.

122
Cuentos
Justidos

En tal sentido, corresponde indicar que de acuerdo al sub-numeral 7.1.4 del numeral 7.1 del Rubro VII del Programa del PAMA (Foja 20), uno de los compromisos asumidos por CANTABRIA, relacionado al sistema de tratamiento de efluentes en la planta de conservas, fue la instalación de tamices en el colector que permitieran retener escamas y fracciones gruesas de pescado¹⁹.

Sin embargo, conforme al contenido del Reporte de Ocurrencias N° 053-01-2006-PRODUCE/DINSECOVI-DIF y del Informe N° 053-01-2006-PRODUCE/DINSECOVI-DIF, descrito en el sexto párrafo del presente numeral, durante la inspección el personal de la autoridad fiscalizadora constató que no se había implementado el sistema de tratamiento, que de acuerdo al referido estudio ambiental, debía incluir los tamices para la retención de escamas y fracciones gruesas de pescado.

Asimismo, si bien la apelante indica que a la fecha de la inspección, el 25 de abril de 2006, la planta de conservas se encontraba en una situación distinta, corresponde precisar que en el marco de los artículos 17°, 18° y 25° de la Ley N° 28611, ésta se encuentra obligada a cumplir con los compromisos ambientales contenidos, entre otros, en el PAMA, razón por la cual las modificaciones que haya realizado en sus instalaciones en forma posterior a la aprobación de dicho estudio, no la exonera de responsabilidad por no haber implementado las medidas comprometidas en el mismo²⁰.

¹⁹ PROGRAMA DE ADECUACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL (PAMA) DE LA PLANTA INDUSTRIAL COISHCO, DE LA EMPRESA CONSORCIO PESQUERO "CAROLINA S.A."

VII.- PROGRAMA DE MANEJO AMBIENTAL (PMA)

7.1.- Propuestas para la mitigación de impactos ambientales

7.1.4.- Agua de lavado en planta de conservas.

En los colectores deberán instalarse tamices que permitan retener escamas y fracciones gruesas de pescado, para luego recolectarlas y enviarlas a la planta de harina. Las aguas residuales luego de esta operación pueden verse directamente y ser tolerados por el cuerpo receptor sin mayores inconvenientes.

²⁰ LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

Artículo 26°.- De los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental

26.1 La autoridad ambiental competente puede establecer y aprobar Programas de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA, para facilitar la adecuación de una actividad económica a obligaciones ambientales nuevas, debiendo asegurar su debido cumplimiento en plazos que establezcan las respectivas normas, a través de objetivos de desempeño ambiental explícitos, metas y un cronograma de avance de cumplimiento, así como las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y eventual compensación que corresponda. Los informes sustentatorios de la definición de

Siendo así, carece de sustento lo alegado por la apelante en el sentido que se le sancionó basándose únicamente en el PAMA del año 1995 ya que, por el contrario, se ha demostrado que la administración valoró además el Reporte de Ocurrencias N° 053-01-2006-PRODUCE/DINSECOVI-DIF y el Informe N° 053-01-2006-PRODUCE/DINSECOVI-DIF, sancionándose a la recurrente por operar la planta industrial de conservas sin contar con el sistema de tratamiento previsto en el citado estudio ambiental, conforme al numeral 17) del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

En esta misma línea, cabe agregar que en aplicación del numeral 163.1 del artículo 163° de la Ley N° 27444, resultaba innecesaria la actuación de una segunda inspección a las instalaciones de la recurrente toda vez que el cese de la infracción por subsanación posterior del incumplimiento imputado no habría desvirtuado los hechos constatados por los inspectores el 25 de abril de 2006, cuando se detectó que la planta de conservas operaba sin contar con el sistema de tratamiento del efluente proveniente del sistema de producción.

De otro lado, en cuanto a lo señalado en los puntos iii) y iv) arriba descritos, y teniendo en cuenta que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que acreditada su comisión, se impongan las sanciones legalmente establecidas; es pertinente señalar que los argumentos y medios de prueba ofrecidos por los administrados deben tener por objeto desvirtuar las imputaciones formuladas al interior del procedimiento administrativo sancionador, que en este extremo consiste en operar la Planta de Conservas sin contar con un sistema de tratamiento.

Sin embargo, lo alegado por la recurrente tiene como propósito establecer que ésta contaba con un sistema de tratamiento en su Planta de Harina y que los efluentes que genera son mínimos, hechos que no constituyen materia de análisis en el presente procedimiento toda vez que no se ha imputado incumplimiento relacionado a la Planta de Harina, la cual es una instalación distinta a la Planta de Conservas, o a la cantidad de efluentes generados, por lo que al no guardar relación con los hechos objeto de prueba, en aplicación del numeral 163.1 del artículo 163° de la Ley N° 27444, corresponde desestimar dicho argumento por inconducente.

En atención a lo expuesto, se constata que CANTABRIA no ha desvirtuado los hechos descritos en el Reporte de Ocurrencias N° 053-01-2006-PRODUCE/DINSECOVI-DIF (Folio 02) ni en el Informe N° 053-01-2006-PRODUCE/DINSECOVI-DIF (Fojas 03 y 04), razón por la cual el contenido de los mismos deviene válido para mantener la infracción sancionada, y se desvirtúa la presunción de licitud reclamada por la empresa.

plazos y medidas de adecuación, los informes de seguimiento y avances en el cumplimiento del PAMA, tienen carácter público y deben estar a disposición de cualquier persona interesada.

26.2 El incumplimiento de las acciones definidas en los PAMA, sea durante su vigencia o al final de éste, se sanciona administrativamente, independientemente de las sanciones civiles o penales a que haya lugar.

En consecuencia, corresponde desestimar lo argumentado por la apelante en estos extremos.

Respecto a la responsabilidad objetiva, incongruencias en la sanción y del Principio de Presunción de Licitud

13. Respecto a los argumentos contenidos en los literales e) y f) del numeral 3, cabe indicar que de acuerdo al artículo 144° de la Ley N° 28611, la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, lo que incluye las actividades pesqueras, es objetiva, vale decir, que es sancionable la acción u omisión que constituye incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables correspondientes al sub-sector que es objeto de análisis, sin tomarse en cuenta la intencionalidad de la persona natural o jurídica fiscalizada, la que no es evaluada a efectos de imponer las sanciones correspondientes²¹.

En tal sentido, la aplicación de un régimen de responsabilidad objetiva al interior del presente procedimiento administrativo sancionador se ajusta al ordenamiento jurídico vigente, conforme al numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

De otro lado, cabe indicar que en virtud del Principio del Debido Procedimiento, previsto en el numeral 2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, recae sobre la administración la obligación de emitir decisiones motivadas y fundadas en derecho, de lo cual se desprende como exigencia mínima mantener la congruencia entre los hechos imputados y aquellos que fueron materia de sanción.

En este contexto normativo, cabe indicar que pese a la alegación de CANTABRIA sobre la supuesta incongruencia en la motivación de la resolución apelada, de la revisión de dicho acto administrativo se advierte que en ningún extremo de dicha resolución se afirma que la inspección efectuada no desvirtúa el Principio de Presunción de Licitud establecido en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444²²; por el contrario, en el décimo cuarto párrafo de su parte considerativa, se explica que dicha presunción se encuentra desvirtuada en atención al contenido del Reporte de Ocurrencias N° 053-01-2006-PRODUCE/DINSECOVI-DIF y el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental – PAMA correspondiente a la

²¹ LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.

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

Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

instalación inspeccionada operada por CANTABRIA, conforme a lo concluido en el numeral precedente.

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

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y Resolución del Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA; con la participación de los vocales Lenin William Postigo De la Motta, José Augusto Chirinos Cubas y Francisco José Olano Martínez;

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa PESQUERA CANTABRIA S.A. contra la Resolución Directoral N° 311-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 19 de enero de 2010, rectificada por Resolución Directoral N° 512-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 04 de febrero de 2010, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo Segundo.-DISPONER que el monto de la multa sea depositado por la recurrente en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

Artículo tercero.- NOTIFICAR la presente resolución a la empresa PESQUERA CANTABRIA S.A.y **REMITIR** el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.


.....
LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental