



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

RESOLUCIÓN N° 008-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1895-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : CORPORACIÓN PESQUERA INCA S.A.C.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1008-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 1008-2017-OEFA/DFSAI del 1 de setiembre de 2017, en el extremo en el cual determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Corporación Pesquera Inca S.A.C. por exceder el Límite Máximo Permisible respecto a las emisiones de sulfuro de hidrógeno en 54,29 mg/m³ en el componente Exhaustor Lavador de Vahos PAC N° 3; lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 011-2009-MINAM, que aprueba los Límites Máximos Permisibles para las emisiones de la industria de harina y aceite de pescado y harina de residuos hidrobiológicos; y configuró la infracción prevista en el numeral 64 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca,*

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2007-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1895-2016-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE.

Lima, 25 de enero de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Corporación Pesquera Inca S.A.C.² (en adelante, **Copeinca**) es titular de la licencia para desarrollar actividades de procesamiento de productos hidrobiológicos para la producción de harina de pescado de alto contenido proteínico con capacidad de 159 t/h, en el establecimiento industrial pesquero (en adelante, **EIP**), ubicado en el Sub Lote B, Puerto Malabrigo, distrito de Rázuri, provincia de Ascope, departamento de La Libertad.
2. Mediante Resolución Directoral N° 030-2010-PRODUCE/DIGAAP del 3 de marzo de 2010³, el Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del EIP para el proyecto denominado "Reubicación parcial de capacidad instalada por unificación con innovación tecnológica para planta de harina y aceite de pescado de alto contenido proteínico, de una capacidad de 120 a 159 t/h" (en adelante, **EIA**).
3. En virtud a la Resolución Directoral N° 275-2011-PRODUCE/DGEPP⁴ del 20 de abril de 2011, el Produce resolvió modificar la licencia de operación otorgada a Copeinca⁵, entendiéndose como una licencia de operación para desarrollar la actividad de procesamiento de productos hidrobiológicos para la producción de harina de pescado de alto contenido proteínico con una capacidad instalada de 159 t/h en su EIP.
4. A través de Resolución Directoral N° 108-2010-PRODUCE/DIGAAP⁶ del 12 de mayo de 2010, Produce aprobó el Plan de Manejo Ambiental para el tratamiento de los efluentes industriales pesqueros hasta alcanzar los Límites Máximos Permisibles establecidos en la columna II de la Tabla N° 01 del artículo 1 del Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE (en adelante, **PMA**).
5. Del 18 al 20 de junio de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular al EIP (en adelante, **Supervisión Regular**).

² Registro Único de Contribuyente N° 20224748711.

³ Páginas 279 a 284 del Informe N° 199-2014-OEFA/DS-PES del 7 de agosto de 2014 contenido en el Tomo II del disco compacto obrante en folio 17 del expediente.

⁴ Páginas 107 a 110 contenidas en el tomo I del disco compacto que obra a folios 17 del expediente.

⁵ Aprobada mediante Resolución Directoral N° 164-2002-PRODUCE/DNEPP de fecha 20 de diciembre de 2002, modificada por Resolución Directoral N° 253-2005-PRODUCE/DNEPP de fecha 28 de setiembre de 2005.

⁶ Páginas 275 a 277 del Informe N° 199-2014-OEFA/DS-PES del 7 de agosto de 2014 contenido en el Tomo II del disco compacto obrante en folio 17 del expediente.

6. Como resultado de dicha diligencia, la DS identificó presuntas infracciones administrativas, las cuales fueron recogidas en el Acta de Supervisión Directa N° 00154-2014⁷ y analizadas en el Informe de Supervisión N° 00199-2014-OEFA/DS-PES del 7 de agosto de 2014⁸ (en adelante, **Informe de Supervisión**); y posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 363-2016-OEFA/DS del 9 de marzo de 2016⁹ (en adelante, **ITA**).
7. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 570-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de abril de 2017¹⁰, notificada el 25 de mayo de 2017¹¹, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Copeinca¹².
8. El Informe Final de Instrucción N° 642-2017-OEFA-DFSAI/PAS (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), fue notificado al administrado el 14 de julio de 2017, otorgándosele un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de sus descargos¹³.
9. Luego de la evaluación de los descargos, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1008-2017-OEFA/DFSAI del 1 de setiembre de 2017, por medio de la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Copeinca, por la comisión de la infracción detallada en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Superó el Límite Máximo Permisible respecto a las	Artículos 3 ¹⁴ y 6 ^{o15} del Decreto Supremo N° 011-	Numeral 64 del artículo 134 ^o del Reglamento de la

⁷ Documento contenido en el Tomo I que obra en el disco compacto a folio 17 del expediente.

⁸ Ibidem.

⁹ Folios 1 a 15.

¹⁰ Folios 38 a 42.

¹¹ Folio 43.

¹² Mediante escrito con registro N°47645 presentado el 22 de junio de 2017 (Folios 47 a 48), Copeinca formuló descargos respecto de la Resolución Subdirectoral N° 570-2017-OEFA/DFSAI/SDI. En este, respecto al Hecho Imputado N° 2, precisó: *"una vez conocido el resultado se procedió a realizar una limpieza profunda del Exhautor Lavador de Vahos Pac N°3; que pudo haber contenido impurezas adheridas a sus paredes, los que fueron arrastradas durante el monitoreo [sic]."*

¹³ A través de escrito con registro N° 55514 presentado con fecha 24 de julio de 2017 (folios 62 a 63), Copeinca formuló descargos al Informe Final de Instrucción.

¹⁴ Decreto Supremo N° 011-2009-MINAM

Artículo 3°.- Aprobación de los Límites Máximos Permisibles

Apruébese los Límites Máximos Permisibles – LMP para las Emisiones de la fuente puntual del proceso de secado de la Industria de Harina y Aceite de Pescado y Harina de Residuos Hidrobiológicos, de acuerdo a los

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
emisiones de sulfuro de hidrógeno en 54,29mg/m ³ en el componente Exhaustor Lavador de Vahos PAC N° 3 en los monitoreos correspondientes al primer periodo de producción del 2013.	2009-MINAM, que aprueba los Límites Máximos Permisibles para las emisiones de la industria de harina y aceite de pescado y harina de residuos hidrobiológicos.	Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado mediante Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE ¹⁶ .

Fuente: Resolución Directoral N° 1008-2017-OEFA/DFSAI
 Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

valores que se indican en el Anexo que forma parte integrante del presente Decreto Supremo. El MINAM en coordinación con la autoridad competente, cuando el caso lo amerite deberá revisar los LMP, en un plazo que no excederá los cinco (5) años, con la finalidad de evaluar su eficacia y actualizarlos de ser el caso, así como la inclusión de otros parámetros. De manera excepcional, PRODUCE, en coordinación con el MINAM podrá exigir el cumplimiento de límites de emisiones más rigurosos a los establecidos en el Anexo de la presente norma; cuando de la evaluación del respectivo estudio ambiental se concluye que la implementación de la actividad implicaría la superación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) correspondientes. (...)

15

Decreto Supremo N° 011-2009-MINAM

Artículo 6.- Obligatoriedad de los Límites Máximos Permisibles

- 6.1. Los LMP de emisiones que se establecen en la presente norma son de cumplimiento obligatorio a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, para las plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado y harina de residuos hidrobiológicos nuevas o que se reubiquen. Ninguna planta nueva o que se reubique podrá operar si no cumple con los LMP aprobados.
- 6.2. Para cumplir con los valores establecidos en el Anexo del presente dispositivo, las plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado y de residuos hidrobiológicos deben contar con adecuados sistemas de tratamiento de las emisiones, implementar las mejores tecnologías de control disponibles y mejores prácticas ambientales en todos sus procesos.

Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE, que modifica el Reglamento de la Ley General de Pesca ANEXO

CUADRO DE SANCIONES

Código	Infracción	Tipo	Medida Cautelar y Medidas Correctivas o Reparadoras	Sanción	Determinación de la sanción	
64	Operar plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado, plantas de harina residual o plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos, sin contar con equipos de tratamiento de efluentes y de emisiones de acuerdo a su capacidad instalada, conforme a la normativa ambiental vigente; o teniéndolos no utilizarlos, así como exceder los límites máximos permisibles (LMP) de efluentes o emisiones.		Suspensión del Establecimiento Industrial hasta que cumpla con los Límites Máximos Permisibles de efluentes o emisiones	Multa y Suspensión	64.3	Exceder los límites máximos permisibles (LMP) de efluentes: 2x (Capacidad) en UIT. Suspensión de la licencia de operación hasta que cumpla con los Límites Máximos Permisibles de efluentes o emisiones.

10. La Resolución Directoral N° 1008-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos¹⁷:

- (i) De acuerdo a su EIA¹⁸, el administrado se encuentra obligado a cumplir con los límites máximos permisibles, establecidos en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 011-2009-MINAM¹⁹. Asimismo, en su PMA se precisa que los resultados del monitoreo de emisiones servirán de sustento para plantear medidas correctivas a fin de alcanzar los referidos límites para emisiones.
- (ii) Pese a dicha obligación, de la revisión del informe de monitoreo de emisiones²⁰ presentado por Copeinca durante la Supervisión Regular la DFSAI constató que, en el mes de junio del 2013 el administrado excedió en 54,29 mg/m³ el límite máximo permisible (en adelante, **LMP**) establecido para el parámetro permitido de sulfuro de hidrógeno en el Exhaustor Lavador de Vahos PAC N°03.
- (iii) Con relación al argumento del administrado referido a que como consecuencia de las impurezas adheridas a las paredes del ducto del Exhaustor Lavador de Vahos PAC N° 3 se superó el LMP, la DFSAI acotó que ello no puede considerarse como eximente de responsabilidad administrativa toda vez que se trata de un hecho que Copeinca pudo prever a través del adecuado mantenimiento de sus equipos a fin de cumplir con lo establecido por la normativa ambiental a la cual se encuentra obligado.
- (iv) De otro lado, la DFSAI precisó que aun cuando se advierte de posteriores informes de monitoreo, que el administrado habría adoptado los mecanismos necesarios para corregir la conducta infractora, la naturaleza de la infracción no permite darle a dicho proceder el carácter de subsanación y aplicar la eximente de responsabilidad prevista en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**).

¹⁷ En este punto, solamente se detallarán los fundamentos relacionados a la conducta por la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa.

¹⁸ Anexo 1 de la Resolución Directoral N° 030-2010-PRODUCE/DIGAAP.

¹⁹ **Decreto Supremo N° 011-2009-MINAM, que aprueba los Límites Máximos Permisibles para las emisiones de la industria de harina y aceite de pescado y harina de residuos hidrobiológicos. Artículo 3°. - Aprobación de los Límites Máximos Permisibles**
Apruébese los Límites Máximos Permisibles – LMP para las Emisiones de la fuente puntual del proceso de secado de la Industria de Harina y Aceite de Pescado y Harina de Residuos Hidrobiológicos, de acuerdo a los valores que se indican en el Anexo que forma parte integrante del presente Decreto Supremo. (...)

²⁰ Informe de Monitoreo de Emisiones Atmosféricas INF 08-13-0566-MA.

(v) Por lo expuesto, declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Copeinca por la comisión de la infracción prevista en el inciso 64.3 del numeral 64 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE (en adelante, **Reglamento**).

(vi) Finalmente, la DFSAI indicó que no corresponde ordenar medidas correctivas respecto a esta imputación, toda vez que no existen consecuencias que se deban corregir o revertir.

11. Con fecha 4 de octubre de 2017, Copeinca interpuso recurso de apelación²¹ contra la Resolución Directoral N° 1008-2017-OEFA/DFSAI, en los siguientes términos:

a) El apelante señaló que tras haber tomado conocimiento de los resultados obtenidos en el monitoreo realizado en la primera temporada de pesca 2013, se procedió a realizar una limpieza profunda del Exhaustor Lavador de Vahos PAC N° 3, el mismo que pudo haber contenido impurezas adheridas a sus paredes, las que fueron arrastradas durante el monitoreo.

b) En ese sentido, Copeinca solicitó que se tome en consideración el principio de razonabilidad establecido en el numeral 3 del artículo 246° del TUE de la LPAG, en tanto la Administración debe considerar la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, así como la proporcionalidad, la cual se encuentra conformada a su vez por necesidad y ponderación al momento de determinar la responsabilidad administrativa por su parte.

c) Asimismo, el administrado refirió que, tal como lo consignó en sus descargos, cumplieron con adoptar todas las medidas posibles a fin de evitar o generar un daño al medio ambiente; en tal sentido, manifiesta que correspondería el archivo del expediente sancionador ya que no se acreditó que la conducta por la cual se resuelve sancionarles haya sido de manera intencional.

d) Así también, el recurrente agregó que deberá considerarse al momento de resolver que el resultado de la toma de muestras del año 2013 es un hecho aislado, dado que se observa que en los años posteriores el parámetro ha sido el correcto. Del mismo modo, alegó que debe considerarse la supervisión posterior efectuada del 3 al 5 de julio de 2017²², toda vez que de esta se tiene que han cumplido con sus obligaciones ambientales.

²¹ Mediante escrito con registro N° 72727. Folios 85 a 91.

²² Cabe señalar que el administrado hace mención a la Carta N° 1692-2017-OEFA/DS-SD, de fecha 6 de setiembre de 2017 (Expediente N° 0145-2017-DS-PES).

- e) Por otro lado, Copeinca indicó que debe aplicarse el principio de culpabilidad, regulado en el numeral 10 del artículo 246° del TUO de la LPAG, donde se establece que la responsabilidad administrativa es subjetiva. Por tanto, refirió que para determinar la responsabilidad del administrado es necesario confirmar que este procedió de manera intencional, lo cual no fue acreditado en el presente expediente en tanto el exceso de los LMP del parámetro sulfuro de hidrógeno se debió a una situación aislada relacionada con la existencia de impurezas adheridas a los equipos de procesamiento.
- f) Adicionalmente, el apelante precisó que, ante la inexistencia de prueba válida que acredite impacto negativo en el ambiente, la Administración debería considerar que Copeinca actuó con arreglo a sus deberes, ello en virtud al principio de presunción de licitud, reconocido en el numeral 9 del artículo 246° del TUO de la LPAG; en tal sentido, se deberá archivar el procedimiento administrativo sancionador incoado en su contra.
- g) Finalmente, el administrado refiere que la resolución materia de apelación, es nula en tanto la Administración resolvió fuera del plazo de los nueve (9) meses establecidos para el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, razón por la cual el expediente administrativo debe ser archivado, bajo responsabilidad; ello en aplicación concreta del artículo 257° del TUO de la LPAG. En ese sentido indicó²³:

“Siendo así, corresponde a la administración declarar la caducidad del procedimiento sancionador iniciado en nuestra contra y archivarlo, caso contrario la resolución se verá inmersa en causal de nulidad por manifiesta contravención a la ley (...).”

II. COMPETENCIA

12. 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**)²⁴, se crea el OEFA.
13. 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

²³ Folio 90

²⁴ **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.

N° 30011²⁵ (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.

14. 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 OEFA²⁶.
15. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²⁷ 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/CD²⁸ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde 16 de marzo de 2012.

²⁵ **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.

²⁶ **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.

²⁷ **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.

²⁸ **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.

16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁹ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM³⁰ disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. 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)³¹.
18. 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**)³², 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

²⁹

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.

³⁰

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

Artículo 19°. - Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°. - Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

³¹

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

³²

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.

se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

19. En 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.
20. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³³.
21. 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 fundamental³⁴ 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 preserve³⁵; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁶.
22. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³⁷: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus

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

³⁴ **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.

³⁵ 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".

³⁶ 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.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica³⁸; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones

adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³⁹.

23. 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.
24. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴⁰.
25. 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.

³⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- (i) Si ha operado la caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo establecido en el artículo 257° del TUO de la LPAG.
- (ii) Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Copeinca por haber excedido los LMP respecto del parámetro de sulfuro de hidrógeno en el componente Exhaustor Lavador de Vahos PAC 3 en el primer periodo de producción del 2013.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.I. Si ha operado la caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo establecido en el artículo 257° del TUO de la LPAG

27. Sobre el particular, en el artículo 257° del TUO de la LPAG⁴¹, se dispone que:

“1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. (...)”

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo (...)”. (Énfasis agregado).

28. Al respecto, Morón Urbina señala⁴²:

“(...) En tal sentido, una vez transcurrido el plazo establecido por la norma y, al no haber existido una actuación determinada por parte del sujeto llamado a realizarla, operará la caducidad y se perderá la posibilidad de conseguir, obtener, alcanzar o llegar a una posición jurídica determinada. Luego, la declaración de esta caducidad solo tiene efectos declarativos para los intervinientes en la relación jurídica, puesto que basta el cumplimiento de las condiciones para que se configure la caducidad.

Estas condiciones son las siguientes:

⁴¹ El 21 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272 que incorporó diversos artículos a la Ley del Procedimiento Administrativo General, entre ellos el artículo 237-A, actualmente signado como artículo 257° del TUO de la LPAG, en virtud del cual se introduce el plazo de caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores.

⁴² MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica, Año 2017, ps. 526 y 527

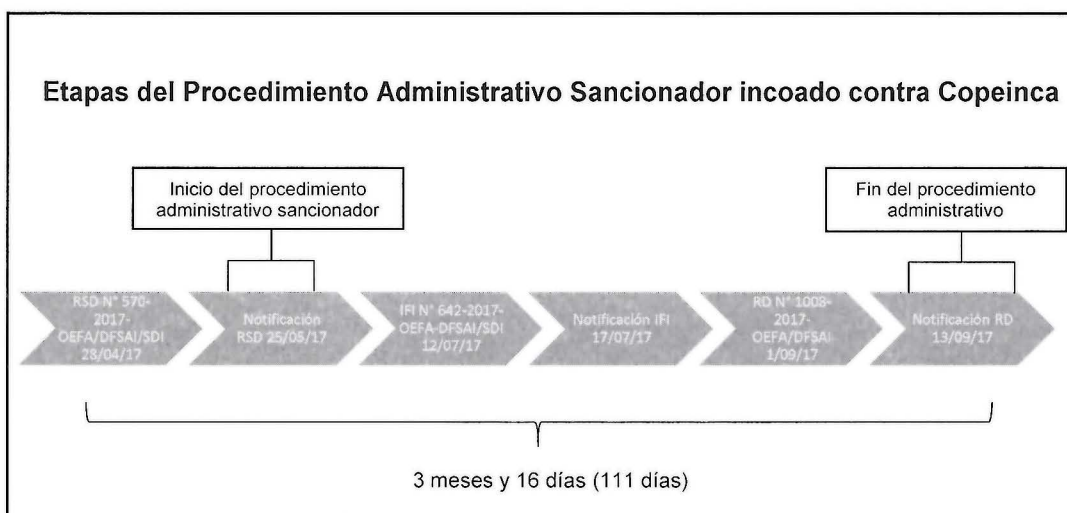
- (i) *La falta de la actuación administrativa determinada por la normativa. El sujeto puede haber realizado otro tipo de acciones, pero la norma exigirá una actuación determinada en el plazo previsto, cuya omisión configura la primera condición para que opere la caducidad. En el caso del procedimiento administrativo sancionador, la norma requiere la resolución del procedimiento antes del cumplimiento del plazo de caducidad.*
- (ii) *El transcurso del tiempo establecido por la norma para el ejercicio de un derecho o el elemento objetivo de la caducidad. Excedido el límite temporal, procedimiento caduca. Cabe señalar que le acción del sujeto no interrumpe el cómputo del plazo de caducidad (...)*

29. De lo expuesto, se tiene que la caducidad se erige como una institución encaminada a salvaguardar la seguridad jurídica ante la inactividad de la Administración, evitando, en todo caso, la existencia de dilaciones innecesarias dentro de los procedimientos administrativos donde el Estado ejerce su potestad sancionadora.

30. En el caso en concreto, en su recurso de apelación, el administrado alegó que la resolución impugnada deviene nula como consecuencia de su emisión fuera del plazo señalado por el artículo 257° del TUO de la LPAG; así, el apelante considera que deberá entenderse caduco el procedimiento iniciado por la Administración y el consiguiente archivo del presente expediente sancionador.

31. Al respecto, resulta pertinente establecer si el pronunciamiento de la DFSAI se efectuó dentro del plazo legalmente establecido; es decir, si se pronunció dentro de los nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos, tal como lo establece el artículo 257° del TUO de la LPAG.

32. Sobre el particular, de la revisión de los documentos obrantes en el expediente, se aprecia que el tiempo empleado por la autoridad decisora en la tramitación del presente procedimiento fue inferior de cuatro meses, conforme se muestra en el grafico siguiente:



33. Del gráfico precedente se observa que el 25 de mayo de 2017, la autoridad instructora⁴³ notificó⁴⁴ a Copeinca, mediante la Resolución Subdirectorial N° 570-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁴⁵, el inicio del procedimiento administrativo sancionador. A su vez, el 13 de setiembre de 2017⁴⁶ la autoridad instructora, mediante Resolución Directoral N° 1008-2017-OEFA/DFSAI⁴⁷, declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Copeinca por la comisión de la infracción relativa al exceso de los LMP.
34. En consecuencia, siendo que la fecha del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador fue el 25 de mayo de 2017, la fecha prevista para su caducidad sería el 28 de febrero de 2018, ello conforme a los datos obtenidos del cómputo de los plazos que rigieron el presente procedimiento.
35. En tal sentido, se evidencia que la DFSAI emitió pronunciamiento⁴⁸ con una antelación de 5 meses y 14 días antes del plazo máximo con el que contaba para resolver. En consecuencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 257° del TUO de la LPAG, la solicitud del administrado referida al archivo del presente procedimiento administrativo sancionador no tiene asidero.
36. Sin perjuicio de lo señalado, respecto al pedido de la nulidad formulado por el administrado, es necesario señalar que en el artículo 10° del TUO de la LPAG, se dispone lo siguiente:

"Artículo 10.- Causales de nulidad

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

- 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.*
- 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.*
- 3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o*

⁴³ TUO del Reglamento del Procedimiento Sancionador del OEFA

Artículo 6°. - De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador.

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes: (...) Autoridad Instructora: Es el órgano facultado para imputar cargos, solicitar el dictado de medidas cautelares, desarrollar las labores de instrucción y actuación de pruebas durante la investigación en primera instancia, y formular la correspondiente propuesta de resolución. (...)"

⁴⁴ Folio 43.

⁴⁵ Folios 38 a 42.

⁴⁶ Folio 83.

⁴⁷ Folios 74 a 82.

⁴⁸ Resolución Directoral N° 1008-2017-OEFA/DFSAI⁴⁸ de fecha 1 de setiembre de 2017.

cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.

4. *Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma”.*

37. Asimismo, conviene precisar que aunado a lo citado en el considerando precedente, en nuestro marco jurídico vigente, concretamente en el artículo 3° del TUO de la LPAG⁴⁹, se prescribe como uno de los requisitos de validez del acto administrativo el del cumplimiento del plazo regular para su emisión, lo cual se condice con los principios de legalidad y debido procedimiento establecidos en los numerales 1 y 2 del artículo 246° del citado texto normativo⁵⁰.
38. En virtud a lo expuesto, de lo señalado en los numerales 32 y 33 de la presente resolución, se evidencia que la Resolución N° 1008-2017-OEFA/DFSAI del 1 de setiembre de 2017, al haber sido emitida dentro del procedimiento regular, cumple con la observancia de los requisitos previstos en el artículo 3° del TUO de la LPAG. Por consiguiente, al no evidenciarse alguna de las causales previstas en el artículo 10° del TUO de la LPAG, no corresponde declarar la nulidad de la referida resolución.
39. Por tanto, de las consideraciones expuestas, esta sala concluye que no ha operado la caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador, razón por la cual corresponde desestimar los argumentos esgrimidos por el administrado en el presente extremo.

49

TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia. - Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.
2. Objeto o contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
3. Finalidad Pública. - Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.
4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
5. Procedimiento regular. - Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación”.

50

TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

1. Legalidad. - Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.
2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas. (...)

V.II. Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Copeinca por haber excedido los LMP respecto del parámetro de sulfuro de hidrógeno en el componente Exhaustor Lavador de Vahos PAC N° 3 en el primer periodo de producción del 2013

40. Sobre el particular, cabe señalar que mediante el artículo 3° del Decreto Supremo N° 011-2009-MINAM, se aprobaron los LMP para las emisiones de la fuente puntual del proceso de secado de la industria de harina y aceite de pescado y harina de residuos hidrobiológicos.
41. En esta línea, en el numeral 2.10 del artículo 2° de la citada norma, se define a los LMP como:

“Es la medida de concentración o el grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a una emisión que, al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente por el MINAM y los organismos que conformen el Sistema de Gestión Ambiental”.

42. Adicionalmente, el citado texto normativo recoge los LMP de diversos parámetros cuyo exceso –por parte de los titulares de las actividades de pesquería– no es permitido, encontrándose entre ellos los siguientes:

Cuadro N° 2: LMP aprobados mediante Decreto Supremo N° 011-2009-MINAM

Contaminante	Límite Máximo Permisible (mg/m ³) (Concentración)
Sulfuro de hidrógeno, sulfuros	5
Material Particulado (MP)	150

Elaboración: TFA

43. De lo expuesto, debe tenerse en cuenta que los LMP constituyen instrumentos de gestión ambiental de tipo control, que fijan la concentración máxima (valores límite) de los parámetros contenidos en las emisiones y efluentes⁵¹ que pueden, desde la perspectiva legal– ser descargados o emitidos a los cuerpos receptores (agua, aire y suelo); en tal sentido, han sido adoptados como tal por parte del Estado a fin de preservar la salud de las personas y el ambiente. Siendo ello así,

⁵¹ El término *efluente* puede ser entendido como la descarga líquida de materiales de desecho en el ambiente, la cual puede ser tratada o sin tratar; mientras que *emisión* es todo fluido gaseoso, puro o con sustancias en suspensión, así como toda forma de energía radioactiva o electromagnética (sonido), que emanen como residuos o producto de la actividad humana.

Ver: FOY VALENCIA, Pierre y VALDEZ MUÑOZ, Walter. *Glosario Jurídico Ambiental Peruano*. Lima: Editorial Academia de la Magistratura, 2012. Consulta: 17 de enero de 2018

Disponible:

http://sistemas.amag.edu.pe/publicaciones/derecho_ambiental/glosario_juridico_ambiental_peruano.pdf

los administrados deben cumplir con los LMP, no solo por encontrarse regulados normativamente, sino también porque a través de su cumplimiento, evitarán la generación de efectos negativos sobre aquellos bienes jurídicos protegidos.

44. En efecto, en el numeral 32.1 del artículo 32° de la Ley N° 28611⁵² se establece que el LMP es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente.
45. Cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por dicha norma, existe infracción cuando: (i) se causa un daño o (ii) cuando se puede causar un daño a la salud, al bienestar humano y al ambiente. En este último caso, al excederse los LMP existe la posibilidad futura de la generación de efectos adversos en el ambiente (entre otros, se puede afectar negativamente la resiliencia del sistema, esto es la capacidad de absorber las perturbaciones y volver a su estado natural)⁵³.
46. En consecuencia, y de conformidad con lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 011-2009-MINAM, los titulares de las licencias de operación de las plantas de procesamiento pesquero industrial de harina y aceite de pescado y harina de residuos hidrobiológicos, están obligados a cumplir con los LMP aprobados legalmente.
47. Tomando ello en consideración, debe precisarse que, durante la Supervisión Regular – constatada en el Acta de Supervisión -, la DS solicitó al administrado⁵⁴ la presentación de los reportes de monitoreo de emisiones atmosféricas y calidad de aire del periodo comprendido entre enero 2013 a junio 2014. Siendo que con fecha 10 de setiembre de 2013, Copeinca cumplió con remitir, entre otra documentación solicitada, el Informe de Monitoreo de Emisiones atmosféricas INF 08-13-0566-MA, en virtud del cual se tienen los resultados descritos según el siguiente detalle:

52

LEY N° 28611.

Artículo 32°.- Del Límite Máximo Permisible.- (...)

32.1. El Límite Máximo Permisible - LMP es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. Su determinación corresponde al Ministerio del Ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente por el Ministerio del Ambiente y los organismos que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Los criterios para la determinación de la supervisión y sanción serán establecidos por dicho Ministerio (...).

53

Criterio recogido en las Resoluciones N°s 051-2015-OEFA/TFA-SEM, 024-2016-OEFA/TFA-SEM, 034-2016-OEFA/TFA-SEM y 039-2016-OEFA/TFA-SEM.

54

Página 64 a 70 del Informe N° 199-2014-OEFA/DS-PES del 7 de agosto de 2014 contenido en el Tomo I del disco compacto obrante en folio 17 del expediente.

Cuadro N° 3: Resultado de los Informes de Monitoreo de emisiones atmosféricas

Tabla N° 1 Concentraciones obtenidas de las Partículas y Sulfuro de Hidrógeno								
Parámetros	Exhaustor Lavador de Vahos PAC 02	Exhaustor Lavador de Vahos PAC 03	Exhaustor Molino Seco 01	Exhaustor Molino Seco 02	Exhaustor Enfriador 01	Exhaustor Enfriador 02	Exhaustor Lavador de Vahos Fugitivos	Límites Máximos Permisibles (mg/m ³) ³
Partículas (mg/m ³) ¹	13	5	2	2	2	5	4	150
Sulfuro de Hidrógeno (mg/m ³) ²	<0,13	54,29	--	--	<0,13	<0,13	<0,13	5
Datos del Muestreo								
Fecha	25.06.2013	18.06.2013	18.06.2013	18.06.2013	19.06.2013	19.06.2013	26.06.2013	--
Hora inicio	23:20	19:10	23:10	19:00	03:05	01:40	03:00	--
Hora término	00:50	20:00	00:10	20:10	03:57	02:40	04:15	--

(1) Determinado mediante aplicación del Método 5 - USEPA.
 (2) Determinado mediante aplicación del Método 16A - USEPA.
 (3) D.S. 011 2009-MINAM - LMP para las emisiones de la industria de harina y aceite de pescado.

Fuente: Informe de Supervisión

48. En tal sentido, la DS constató que, con base en los monitoreos de emisiones realizados por el administrado, Copeinca superó el LMP respecto al parámetro de sulfuro de hidrógeno en el componente del Exhaustor Lavador de Vahos PAC N° 3, conforme se recogió en el hallazgo N° 7 del Informe de Supervisión⁵⁵:

<p>Hallazgo N° 07: El administrado con el LMP establecido para el parámetro sulfuro de hidrógeno conforme el Decreto supremo N° 011-2009-MINAM lo establece, según se evidencia de las páginas 7 y 8 del informe INF 08-13-0566/MA (Anexo N°3.38) reporte</p>	<p>Sustento:</p> <p>-Formato de requerimiento de documentación RDS-P01-PES-02 (Anexo N°1.4).</p> <p>-Copia de los informes: INF 08-13-0566/MA (2013-I), INF 12-13-1228/MA (2013-II) y INF 12-13-1086/MA (2013-II) (Anexo N°3.38).</p> <p>Base legal.</p> <p>-Decreto supremo N° 011-2009-MINAM, "Aprueban Límites Máximos Permisibles para las Emisiones de la Industria de Harina y Aceite de Pescado y Harina de residuos hidrobiológicos" (Anexo).</p>
<p>de monitoreo de emisiones (proceso) correspondiente al semestre 2013-I. Cabe indicar que de la revisión del informe de ensayo del monitoreo de emisiones del 2013-I (informe de ensayo N°63969L/13-MA) el valor registrado en total de azufre reducido TRS es 2547,4 (uL/muestra), fue convertido a sulfuro de hidrogeno 54,29 (mg/m³) reportando que en la torre lavadora de vahos de la planta evaporadora de agua de cola PAC-3 se excedió el LMP para H₂S (5 mg/m³).</p> <p>Es necesario indicar que de la revisión del informe de ensayo del monitoreo de emisiones del 2013-II (informes de ensayo N°127371L/13-MA del informe INF 12-13-1086/MA) los valores registrados en total de azufre reducido TRS son: 1775,9 (uL/muestra) del exhaustor de la torre lavadora de vahos de la planta evaporadora de agua de cola PAC 03, 5871,5 (uL/muestra) del exhaustor de la torre lavadora de vahos de la planta evaporadora de agua de cola PAC 02; 400,4 (uL/muestra) del exhaustor del enfriador 01, 331,2 (uL/muestra), del exhaustor del enfriador 02; y 97,0 (uL/muestra) del lavador de vahos fugitivos, valores que no fueron convertidos a sulfuro de hidrogeno (mg/m³) ni materia de análisis del contenido de informe INF 12-13-1086/MA para la determinación del hecho que haya o no excedido el LMP para tal analito o parámetro.</p>	

Fuente: Informe de Supervisión

Página 33 y 34 del Informe de Supervisión de Supervisión N° 199-2014-OEFA/DS-PES que consta en el disco compacto que obra a folio 17 del expediente.

49. De los medios probatorios existentes, la DFSAI declaró responsable a Copeinca por el exceso en 54,29 mg/m³ por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, debido a que excedió los LMP respecto de los parámetros de sulfuro de hidrógeno en el mes de junio de 2013, conforme se detalla en el Cuadro N°3 de la presente resolución; razón por la cual dicho incumplimiento configuró la infracción prevista en el numeral 64 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

Sobre la aplicación del principio de razonabilidad

50. De la revisión del recurso de apelación interpuesto, esta sala advierte que el administrado solicitó la aplicación del principio de razonabilidad establecido en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG, en tanto la Administración debe considerar la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido. En esa medida se analizará el principio en cuestión en el marco de la conducta infractora imputada al recurrente.
51. De acuerdo con el principio de razonabilidad⁵⁶ reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵⁷, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
52. Al respecto, este colegiado considera que la aplicación del principio de razonabilidad, cuyo fin es reducir la discrecionalidad de la actuación de la Administración, exige que al imponer sanciones, la autoridad administrativa pondere las circunstancias de la comisión de la conducta infractora, a fin de que el ejercicio de su *ius puniendi* responda a lo estrictamente necesario para garantizar la tutela del bien jurídico protegido; y, orienta a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas conforme a derecho.

56

De acuerdo con los criterios del Tribunal Constitucional (por ejemplo, en la Sentencia emitida en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC), existe una similitud entre los principios de razonabilidad y de proporcionalidad; a ello, se debe agregar que el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General se refiere expresamente al primero de los nombrados.

57

**TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.
TÍTULO PRELIMINAR**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

53. Por su parte, el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, recogido en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG⁵⁸, precisa que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Y partiendo de dicha regla general se prevé criterios de proporcionalidad para la graduación de la infracción tales como el beneficio ilícito resultante por su comisión y la probabilidad de detección, entre otros.
54. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores, bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel normativo, se encuentra dentro del ámbito de la potestad discrecional con que cuenta la Administración, con el propósito de individualizar, en un caso específico, la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
55. En virtud a lo expuesto, toda vez que en el presente procedimiento administrativo sancionador⁵⁹ se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Copeinca⁶⁰ y no la imposición de una sanción pecuniaria, no resulta pertinente aplicar los criterios de graduación de la sanción reconocidos en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG.
56. Por ello, este tribunal considera que no se ha transgredido el principio de razonabilidad alegado por Copeinca, en tanto ha quedado debidamente acreditado el incumplimiento de su obligación ambiental referida al cumplimiento de los LMP dentro del parámetro de sulfuro de hidrógeno conforme se establece en el artículo 6 del Decreto Supremo N° 011-2009-MINAM.

⁵⁸ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**
Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)
3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:
a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
b) La probabilidad de detección de la infracción;
c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
d) El perjuicio económico causado;
e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

⁵⁹ Cabe señalar que en el presente procedimiento administrativo sancionador, la DFSAI determinó la existencia en el marco de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

⁶⁰ De conformidad con los presupuestos establecidos en los considerandos N° 47 a 49 de la presente resolución.

Con relación a los principios de licitud y culpabilidad

57. Sobre este extremo cabe señalar que, aun cuando el administrado reconoció la existencia del hecho constitutivo de infracción⁶¹, infiere que al momento de determinar su responsabilidad administrativa respecto de los hechos imputados debe tenerse en cuenta los principios de presunción de licitud y culpabilidad regulados en los numerales 9 y 10 del artículo 246° del TUO de la LPAG, respectivamente.
58. En tal sentido el administrado señaló:

"(...) para señalar responsabilidad administrativa de parte de un administrado es necesario acreditar que ha procedido de manera intencional; lo cual no ha sido así acreditado en el presente expediente en tanto hemos venido señalando que la causa del supuesto exceso del Límite Máximo Permisible del parámetro "Sulfuro de Hidrógeno" se debió a una situación aislada correspondiente a impurezas adheridas a los equipos de procesamiento (...)"

59. De igual manera, precisó que:

"(...) en aplicación correcta del derecho a lo suscitado en el presente procedimiento, usted podrá observar que en una situación en la cual no existe prueba válida alguna que acredite impacto alguno al medio ambiente, lo cual deberá tomarse en cuenta a fin de archivar el presente procedimiento por responsabilidad administrativa en nuestra contra"

60. Sobre el particular, cabe mencionar que el principio de presunción de licitud, constituye una de las exigencias que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa presumiéndose, en virtud del mismo, que los administrados han actuado apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario, ello de conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 246° del TUO de la LPAG.

61. Por otro lado, en el numeral 10 del artículo 246° del mismo cuerpo legal se dispone que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo en los casos en que por ley o decreto se disponga lo contrario.

62. En este sentido, cabe resaltar que, a diferencia de lo señalado por el administrado, la responsabilidad administrativa en el marco de un procedimiento

⁶¹ En su recurso de apelación, el administrado precisó lo siguiente:

"(...) En ese sentido, señalamos que del monitoreo realizado en la Primera Temporada de Pesca 2013, se encontró una diferencia en los resultados del parámetro H2S de los Exhaustores Lavadores de Vahos PAC N° 2 y PAC N° 3, pues este último no cumplía con el LMP, a pesar que la materia prima procesada en ambos equipos era la misma. Razón por la cual una vez pudieron conocerse los resultados procedimos a realizar una limpieza profunda del Exhaustor Lavador de Vahos PAC N° 3 que pudo haber contenido impurezas adheridas a sus paredes, las que fueron arrastradas durante el monitoreo"

administrativo sancionador seguido ante el OEFA, no es subjetiva, siendo por el contrario objetiva. Al respecto, el artículo 144° de la Ley General del Ambiente⁶², el artículo 18° de la Ley del SINEFA⁶³ así como el artículo 4.2 del artículo 4° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA⁶⁴ (en adelante, **TUO del RPAS**), refieren la naturaleza objetiva de la responsabilidad administrativa en materia ambiental.

63. Al respecto, cabe indicar que, según Peña Chacón:

“(…) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asumen un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma”⁶⁵.

64. De lo expuesto, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

⁶² Ley N° 28611

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.

⁶³ Ley N° 29325

Artículo 18.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente 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.

⁶⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor (...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
(...).

⁶⁵ PEÑA CHACÓN, Mario, *Daño responsabilidad y reparación ambiental*

Consulta: 21 de diciembre de 2017

http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf

Cabe agregar que según Martín Mateo “La objetivización de la responsabilidad tiene un campo extraordinariamente propicio en las relaciones reguladas por el Derecho ambiental en cuanto que efectivamente buena parte de los daños causados al perturbarse los elementos ambientales, tienen carácter ocasional y son producto de fallos en los dispositivos técnicos de control.”

MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p 112.

65. Ahora bien, como quiera que en el presente caso la infracción imputada atiende al exceso los LMP en el parámetro sulfuro de hidrógeno en $54,29\text{mg/m}^3$, en una de sus fuentes de emisión⁶⁶ respecto del monitoreo correspondiente al mes de junio de 2013, y, según el propio administrado, a consecuencia de la presencia de impurezas durante el monitoreo, ello no puede considerarse como un hecho imprevisible o irresistible que pueda causar la ruptura del nexo causal.
66. Por tanto, se advierte que la sola verificación de que la fuente de emisión monitoreada en un punto de control haya excedido los LMP, respecto a un parámetro, y en un momento determinado, es suficiente para que se configure el incumplimiento de lo dispuesto en el inciso 64.3 del numeral 64 del artículo 134° del Reglamento.
67. En consecuencia, para determinar la responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción en un procedimiento administrativo sancionador seguido por la contravención de la normativa ambiental, no constituye requisito indispensable la producción de un efecto nocivo al ambiente, a los recursos naturales y la salud de las personas (presupuesto habilitante, en todo caso, para la imposición de medidas correctivas) sino que su sola existencia imputable al administrado, determinaría su responsabilidad administrativa.
68. Ahora bien, con relación a la imposición de las medidas correctivas, debe indicarse que la autoridad decisora no consideró pertinente su dictado, toda vez que, según el análisis efectuado de la resolución venida en grado, consideró que el exceso del LMP respecto del parámetro de sulfuro de hidrógeno imputado al administrado no generó una situación adversa al ambiente.
69. No obstante, este tribunal considera necesario acotar que la actividad desarrollada por los titulares de las licencias de procesamiento de productos hidrobiológicos, puede generar un impacto ambiental que se traduce en daños en el ambiente o riesgo de su producción; circunstancia que ha sido considerada por la normativa ambiental vigente en tanto en el literal f)⁶⁷ del artículo 22° de la Ley N° 29325 se dispone que el OEFA podrá considerar el dictado de medidas correctivas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

⁶⁶ Exhaustor Lavador de Vahos PAC N° 3.

⁶⁷ LEY N° 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 (...)

f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable (...) (Énfasis agregado)

70. En tal sentido, se colige que el exceso de los LMP de emisiones establecidas legalmente respecto a un parámetro determinado, acarrea un daño al ambiente, ya sea potencial o real; siendo que, en el caso en concreto, dicho exceso generó un daño potencial sobre el cuerpo receptor. En consecuencia, como ha señalado el TFA en reiterados pronunciamientos⁶⁸, a pesar que con posterioridad el titular adopte las acciones pertinentes a efectos de no exceder los LMP, no revertiría la conducta infractora en cuestión, ello como consecuencia de que, por su propia naturaleza, la conducta analizada no es subsanable.
71. De lo expuesto, esta sala considera que no se vulneraron los principios de licitud y culpabilidad, por lo que debe desestimarse lo alegado por el administrado en el presente extremo de su apelación, correspondiendo por tanto confirmar la decisión adoptada mediante la Resolución Directoral N° 1008-2017-OEFA/DFSAI.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la 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° 013-2017-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.

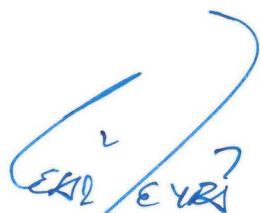
SE RESUELVE:

PRIMERO. - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1008-2017-OEFA/DFSAI del 1 de setiembre de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Corporación Pesquera Inca S.A.C., respecto de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

⁶⁸ Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N° 004-2017-OEFA/TFA-SMEPIM, 005-2017-OEFA/TFA-SMEPIM ambas del 25 de abril de 2017, N° 020-2017-OEFA/TFA-SMEPIM, del 27 de junio de 2017, N° 028-2017-OEFA/TFA-SMEPIM, del 4 de agosto de 2017 y N° 080-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 30 de noviembre de 2017.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Corporación Pesquera Inca S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora DFAI), para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental