



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

RESOLUCIÓN N° 473-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1853-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE
INCENTIVOS
ADMINISTRADO : AGROINDUSTRIAS DEL CHIRA S.R.L.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2599-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 542-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 7 de junio de 2018 y de la Resolución Directoral N° 2599-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de Agroindustrias del Chira S.R.L., por la comisión de la conducta infractora relativa a operar su establecimiento industrial pesquero con un tanque de neutralización en estado inoperativo incumpliendo lo establecido en su Constancia de Verificación del Estudio de Impacto Ambiental; toda vez que se vulneraron los principios de legalidad y tipicidad. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.

Lima, 28 de diciembre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Agroindustrias del Chira S.R.L.¹ (en adelante, **Agroindustrias del Chira**) es titular de la licencia para desarrollar la actividad de procesamiento a través de su planta de congelado de productos hidrobiológicos², en el establecimiento industrial pesquero (en adelante, **EIP**) ubicado en la Calle B Manzana A1 Lote 4, Zona Industrial Municipal N° 2, distrito y provincia de Sullana, departamento de Piura.
2. Agroindustrias del Chira cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante **EIA**) aprobado mediante Resolución Directoral N° 032-2012-PRODUCE/DIGAAP

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20103000298.

² Otorgada mediante Resolución Directoral N° 170-2015-PRODUCE/DGCHD del 27 de marzo de 2015 (Informe de Supervisión pp. 45 a 48, contenido en el disco compacto que obra a folio 9).

del 4 de junio de 2012³.

3. Asimismo, cuenta con Constancia de Verificación Ambiental N° 001-2015-PRODUCE/DGCHD-Depchd⁴ de fecha 22 de enero de 2015.
4. Del 5 al 7 de marzo de 2018, la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas (en adelante, **DSAP**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular al EIP (en adelante, **Supervisión Regular**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en los instrumentos de gestión ambiental y en la normativa ambiental vigente por parte del administrado.
5. Los resultados de dichas diligencias fueron recogidos en el Acta de Supervisión S/N⁵ del 7 de marzo de 2018 y analizadas en el Informe de Supervisión N° 086-2018-OEFA/DSAP-CPES del 30 de abril de 2018⁶ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
6. Sobre la mencionada base, mediante Resolución Subdirectoral N° 542-2018-OEFA/DFAI/SFAP⁷ del 7 de junio de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (en adelante, **SFAP**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Agroindustrias del Chira⁸.
7. El Informe Final de Instrucción N° 495-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 29 de agosto de 2018⁹ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), fue notificado al administrado el 19 de setiembre de 2018, por medio del cual se le otorgó un plazo de diez días hábiles para la presentación de sus descargos¹⁰.
8. El 31 de octubre de 2018, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2599-2018-OEFA/DFAI¹¹, por medio de la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Agroindustria del Chira, por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación:

³ Informe de Supervisión pp. 50 a 54, contenido en el disco compacto que obra a folio 9.

⁴ Informe de Supervisión, pp 88 a 90, contenido en el disco compacto que obra a folio 9.

⁵ Acta de Supervisión Directa, pp. 1 a 31, contenida el disco compacto que obra a folio 09.

⁶ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9, pp. 1 – 13.

⁷ Folios 10 al 12. Dicha resolución fue notificada el 28 de junio de 2018 (folio 13).

⁸ Agroindustrias del Chira no presentó descargos.

⁹ Folios 19 al 26.

¹⁰ A través del escrito con Registro N° E01-078764, presentado el 25 de septiembre de 2018 (folios 29 al 32), Agroindustrias del Chira formuló descargos al Informe Final de Instrucción.

¹¹ La referida resolución (folios 49 al 57) fue notificada al administrado el 08 de noviembre de 2018 (folio 58).

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Normas sustantivas	Norma tipificadora y sanción aplicable
1	Agroindustrias del Chira opera su EIP con un tanque de neutralización en estado inoperativo, incumpliendo lo establecido en la Constancia de Verificación del EIA respecto de los equipos que componen el sistema de tratamiento de los efluentes de limpieza de materia prima, equipos y planta.	Literal d) del inciso 53.1 del artículo 53° y artículo 83° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE que aprobó el Reglamento de la Ley General de Pesca (en adelante, RLGP) ¹² .	Numeral (ii) Literal a) del artículo 4° ¹³ y numeral 2.1 del Rubro 2 del Cuadro de Sanciones de la Tipificación ¹⁴ de Infracciones Administrativas y la Escala de Sanciones aplicable a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mediana y gran empresa que se encuentran bajo competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 038-2017-OEFA/CD (en adelante, RCD N° 038-2017-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 542-2018-OEFA/DFAI/SFAP
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA).

9. Asimismo, a través de dicho pronunciamiento se sancionó a Agroindustrias del Chira con una multa ascendente a cinco con setenta y seis (5.76) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago al haberse acreditado la

¹² Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de marzo de 2001.

Artículo 53°.- Obligaciones de los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas

53.1 La operación de los establecimientos industriales y de las plantas de procesamiento pesquero, está sujeta al cumplimiento de las condiciones siguientes: (...)

- d) Reducir y minimizar los riesgos de la contaminación ambiental implementando sistemas de recuperación y tratamiento de residuos y desechos, sin perjuicio de lo establecido en el Título VII del presente Reglamento; (...)

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, reúso y tratamiento de los residuos que genere la actividad.

¹³ Resolución de Consejo Directivo N° 038-2017-OEFA/CD, Tipificación de infracciones administrativas y establece escala de sanciones aplicable a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mediana y gran empresa que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de diciembre de 2017.

Artículo 4°.- Infracciones administrativas referidas al incumplimiento de obligaciones relacionadas con el tratamiento de efluentes

Constituyen infracciones administrativas referidas al incumplimiento de obligaciones relacionadas con el tratamiento de efluentes:

- a) Operar un establecimiento industrial pesquero (...) (ii) contando con equipos o sistemas inoperativos (...) Esta conducta es calificada como grave y es sancionada con una multa de hasta mil trescientas (1 300) Unidades Impositivas Tributarias.

¹⁴

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE PROCESAMIENTO INDUSTRIAL PESQUERO Y ACUICULTURA DE MEDIANA Y GRAN EMPRESA QUE SE ENCUENTRAN BAJO EL ÁMBITO DE COMPETENCIA DEL OEFA				
Supuesto de hecho del tipo infractor		BASE LEGAL REFERENCIAL		Sanción monetaria
Infracción				
2 INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES RELACIONADAS CON EL TRATAMIENTO DE EFLUENTES				
2.1	Operar un establecimiento industrial pesquero (ii) contando con equipos o sistemas operativos	Literal d) del Numeral 53.1. del Artículo 53°, Artículo 83° del Reglamento de la Ley General de Pesca. Números 2.2 y 2.3 del Artículo 2° del Decreto Supremo que aprueba LMP para efluentes		Grave Hasta 1300 UIT

comisión de la conducta infractora señalada previamente.

10. Asimismo, mediante el artículo 3° de la referida Resolución Directoral, la DFAI ordenó al administrado el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo	Forma de acreditar el cumplimiento
1	Agroindustrias del Chira opera su EIP con un tanque de neutralización en estado inoperativo, incumpliendo lo establecido en la Constancia de Verificación del EIA, respecto de los equipos que componen el sistema de tratamiento de efluentes de limpieza, materia prima, equipos y planta.	Acreditar el funcionamiento del tanque de neutralización con el respectivo sistema o dispositivo automático o manual que cumpla con la función de adicionar químicos, como parte del tratamiento de sus efluentes de limpieza, materia prima, equipos y planta.	Un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución que ordene la medida correctiva.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá remitir a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA un Informe Técnico detallado, en el cual se acredite el cumplimiento de la medida correctiva, adjuntando material audiovisual (videos, entre otros) con fecha cierta, con coordenadas UTM de ubicación (georreferenciación) referido a la puesta en funcionamiento del tanque de neutralización con el respectivo sistema o dispositivo automático o manual que cumpla con la función de adicionar químicos, como parte del tratamiento de sus efluentes de limpieza, materia prima, equipos y planta.

Fuente: Resolución Directoral N° 2599-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

11. La Resolución Directoral N° 2599-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) Si bien Agroindustria del Chira presentó a través de sus descargos trece fotografías y seis videos que muestran un tanque de neutralización en funcionamiento, ello no desvirtúa la imputación realizada, pues al no encontrarse georreferenciadas con coordenadas de ubicación, resulta imposible determinar si dicho equipo corresponde al EIP.
- ii) La exención de multa propuesta por la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (en adelante la **SFAP**) de acuerdo a los beneficios contenidos en el artículo 13° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en adelante, el RPAS), no corresponde pues Agroindustrias del Chira no ha reconocido su responsabilidad de forma precisa, expresa e incondicional.

12. El 16 de noviembre de 2018, Agroindustrias del Chira interpuso recurso de apelación¹⁵, contra la Resolución Directoral N° 2599-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

a) Mediante Carta de registro N° E01-078764 del 25 de septiembre de 2018, formuló sus descargos, los cuales fueron desvirtuados debido a que las tomas fotográficas no estaban georreferenciadas ni fechadas, por lo que adjunta a su recurso de apelación, nuevas fotografías y planos de arquitectura, zonas de riesgo y de ubicación de la planta, con los cuales demuestra que cumplió a tiempo con los compromisos ambientales asumidos en su EIA y que no se ha producido ningún daño al medio ambiente.

b) Asimismo, adjunta copia de los resultados de los análisis de efluentes realizados por el Laboratorio "Inspectorate Services Perú S.A.C.", los cuales cumplen con los parámetros de Valores Máximos admisibles de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA.

II. COMPETENCIA

13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁶, se crea el OEFA.

14. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011¹⁷

¹⁵ Presentado mediante escrito con registro N° 73045 el 3 de septiembre de 2018 (folios 160 y 161).

¹⁶ 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.

¹⁷ 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

(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.

15. 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 OEFA¹⁸.
16. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁹ 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/CD²⁰ 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.
17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²¹ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²² disponen que el Tribunal de Fiscalización

concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

¹⁸ **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.

¹⁹ **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.

²⁰ **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.

²¹ **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.

²² **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**

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

18. 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)²³.
19. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁴, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
20. 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.

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:

- 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.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

²⁴ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (diario oficial *El Peruano*, 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.

21. 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 ambiente²⁵.
22. 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 fundamental²⁶ 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 preserve²⁷; y (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.
23. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁹: (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 componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica³⁰; 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

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

²⁶ **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.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 17).

³⁰ Al respecto, el TC, 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".

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 referida³¹.

24. 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.
25. 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 inciertos³².
26. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

27. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Sobre el hecho imputado

28. Durante la Supervisión Regular realizada del 5 al 7 de marzo de 2018 en la planta de congelado de Agroindustrias del Chira, los supervisores de la DS detectaron que el tanque de neutralización no contaba con un sistema para adicionar los químicos necesarios para la neutralización, ni con el sistema de monitoreo para determinar si el efluente presenta condiciones básicas para ser neutralizado, tal como consignaron en el Acta de Supervisión:

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC (fundamento jurídico 7).

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

Acta de Supervisión

- El tanque de neutralización, no cuenta con un sistema o dispositivo automático o manual que cumpla la función de adicionar los químicos para realizar el neutralizado de los efluentes. Así mismo en la planta no se cuenta con un sistema de monitoreo o de control que pueda determinar, si el efluente que va ser evacuado presenta condiciones acidas o basicas para poder realizar la neutralización del efluente y posteriormente realizar la disposición final. Este tanque cumple la función de almacenamiento de efluente y no de neutralizar.

29. Los resultados de la Supervisión Regular fueron recogidos en el Informe de Supervisión, a través del cual se concluyó la falta del sistema para adicionar los químicos necesarios para neutralizar los efluentes, en concordancia con lo consignado en el Acta de Supervisión:

Informe de Supervisión

IV. CONCLUSIONES

40. De análisis realizado por la Autoridad de Supervisión sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables en el marco de la supervisión al establecimiento industrial pesquero de AGROINDUSTRIAS DEL CHIRA S.R.L., se desprende el presunto incumplimiento que se describe a continuación:

Nº	Presuntos incumplimientos verificados en la supervisión
1	El tanque de neutralización, no cuenta con un sistema o dispositivo automático o manual que cumpla la función de adicionar los químicos para realizar el neutralizado de los efluentes de limpieza de materia prima, equipos y establecimiento industrial.

Fuente: Informe de Supervisión 2018

30. El hallazgo detectado fue complementado con un panel fotográfico, anexo al Informe de Supervisión, entre las cuales se aprecia el tanque de neutralización:

Registro fotográfico



Fuente: Informe de Supervisión 2018.

31. Como consecuencia de ello, la DS a través del Informe de Supervisión, recomendó iniciar procedimiento administrativo sancionador a Agroindustrias del Chira.
32. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 542-2018-OEFA/DFAI/SFAP, la SFAP de la DFAI inició un procedimiento administrativo sancionador contra Agroindustrias del Chira por el presunto incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el numeral 5.1 del artículo 53° y 83° del RLGP (normas sustantivas), y precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el numeral (ii) literal a) del artículo 4° de la RCD N° 038-2017-OEFA/CD, en concordancia con el numeral 2.1 del Cuadro anexo a la referida norma, **por operar su EIP con equipos o sistemas inoperativos.**
33. Del mismo modo, mediante Informe Final de Instrucción N° 495-2018-OEFA/DFAI/PAS del 29 de agosto de 2018, la SDFAP recomendó a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Agroindustrias del Chira por operar su EIP con un tanque de neutralización en estado inoperativo.
34. Así entonces, mediante Resolución Directoral N° 2599-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre 2018, la Autoridad Decisora determinó la responsabilidad administrativa de Agroindustrias del Chira por la comisión de la conducta infractora relativa a operar su EIP con un tanque de neutralización en estado inoperativo.

Sobre el hecho detectado en la supervisión

35. Como se puede apreciar, la responsabilidad de Agroindustrias del Chira fue determinada, considerando lo consignado por los inspectores en el Acta de

Supervisión y el Informe de Supervisión, respecto de que el tanque de neutralización no contaba con un sistema o dispositivo automático o manual para adicionar químicos para realizar el neutralizado de los efluentes de limpieza de materia prima, equipos y establecimiento industrial.

36. Sin embargo, los supervisores consignaron en el Acta de Supervisión, también lo siguiente:

Acta de Supervisión

- El tanque de neutralización, no cuenta con un sistema o dispositivo automático o manual que cumpla la función de adicionar los químicos para realizar el neutralizado de los efluentes. Así mismo en la planta no se cuenta con un sistema de monitoreo o de control que pueda determinar, si el efluente que va ser evacuado presenta condiciones acidas o básicas para poder realizar la neutralización del efluente y posteriormente realizar la disposición final. Este tanque cumple la función de almacenamiento de efluente y no de neutralizar.

Fuente: Acta de Supervisión

37. Así entonces, como se puede apreciar, aun cuando los supervisores consignan que el tanque de neutralización no cuenta con un sistema o dispositivo automático o manual que cumpla la función de adicionar los químicos necesarios para realizar el neutralizado de los efluentes del EIP, a continuación, señalan que el tanque simplemente cumple la función de almacenamiento, y no de neutralización de efluentes.
38. De ello se desprende que aun cuando el EIP de Agroindustrias del Chira haya poseído durante la Supervisión Regular, un tanque nombrado como "tanque de neutralización" instalado, tal como lo muestra fotografía 35 del Acta de Supervisión consignada en el considerando 30 de la presente resolución, de la lectura completa de la observación anotada, se desprende que en realidad el EIP no contaba con una tanque de neutralización, sino solo con un tanque de almacenamiento de efluentes, que no cumplía con ninguna función de neutralización.
39. En el mismo sentido, en el requerimiento de subsanación del Acta de Supervisión, los supervisores de la DS anotaron lo siguiente:

Acta de Supervisión

d) Requerimiento de subsanación, señalando fecha (de corresponder):

Durante la supervisión del EIP el día 5 de marzo del 2018, se le indicó al administrado sobre la falta de neutralización del efluente industrial de su proceso de congelado. Al término de la supervisión el administrado manifestó que la adquisición de un sistema de neutralización para los efluentes residuales, se encuentra en cotización.

Fuente: Acta de Supervisión

40. Como se puede apreciar, en el requerimiento de subsanación del Acta de Supervisión, los supervisores consignaron que Agroindustrias del Chira manifestó que la adquisición de un sistema de neutralización para su EIP se encontraba en cotización, con lo cual se evidencia que en realidad no contaba con un tanque de neutralización de acuerdo a lo dispuesto en su EIA.

Sobre la norma sustantiva incumplida

41. Ahora bien, mediante la Resolución Subdirectoral N° 542-2018-OEFA-DFAI/SFAP, la SFAP consideró iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Agroindustrias del Chira por el presunto incumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas en los artículos 53° y 83° del RLGP; lo cual configuraría la infracción prevista en el numeral (ii) del literal a) del artículo 4° de RCD N° 038-2017-OEFA/CD.
42. Sobre las normas sustantivas, es preciso señalar que en los artículos 53° y 83° del RLGP, se recoge lo siguiente:

Artículo 53.- Condiciones para la operación de establecimientos industriales y plantas de procesamiento

53.1 La operación de los establecimientos industriales y de las plantas de procesamiento pesquero, está sujeta al cumplimiento de las condiciones siguientes:

(...)

d) Reducir y minimizar los riesgos de la contaminación ambiental implementando sistemas de recuperación y tratamiento de residuos y desechos, sin perjuicio de lo establecido en el Título VII del presente Reglamento;

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, reúso y tratamiento de los residuos que genere la actividad.

43. Con relación a la norma tipificadora, el incumplimiento en virtud del cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Agroindustrias del Chira se encuentra descrito de la siguiente manera:

RCD N° 038-2017-OEFA/CD

Artículo 4.- Infracciones administrativas referidas al incumplimiento de obligaciones relacionadas con el tratamiento de efluentes

Constituyen infracciones administrativas referidas al incumplimiento de obligaciones relacionadas con el tratamiento de efluentes:

a) Operar un establecimiento industrial pesquero:

(...)

(ii) contando con equipos o sistemas inoperativos.

44. En virtud a lo expuesto, se procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en los referidos dispositivos legales, con el fin de verificar si existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción del hecho que se califica como infracción administrativa (norma sustantiva y norma tipificadora).
45. Al respecto, como se señaló en los antecedentes de la presente resolución, en el procedimiento administrativo iniciado mediante la Resolución Subdirectoral materia de análisis se imputó a Agroindustrias del Chira la presunta conducta referida a operar su EIP con un tanque de neutralización en estado inoperativo, para el tratamiento de los efluentes de limpieza de materia prima, proceso productivo, equipos y EIP de su planta de congelado, conforme a lo establecido en la Constancia de Verificación de su EIA.
46. Ahora bien, de la norma sustantiva y la tipificadora empleadas por la SFAP en la construcción de la imputación, se advierte que, si bien aquellas hacen referencia a la responsabilidad y obligaciones de un titular de actividades pesqueras y acuícolas respecto de sus efluentes, no se establece de manera específica la responsabilidad y obligación de aquellos de cumplir con sus instrumentos de gestión ambiental, como es el caso del hecho imputado a Agroindustrias del Chira.
47. Sobre el particular, se observa que, lo verificado por la DSAP, así como de los medios probatorios empleados por aquella, el hallazgo detectado hacía clara referencia al incumplimiento del instrumento de gestión ambiental del administrado, esto es su EIA. No obstante, al efectuar la construcción de la imputación, desnaturalizó el hallazgo realizado durante la Supervisión Regular.
48. En virtud a ello, tras el análisis de la Resolución Subdirectoral a partir de la cual se inició el presente procedimiento administrativo sancionador materia de evaluación, mediante la Resolución Directoral N° 2599-2018-OEFA/DFAI, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de Agroindustrias del Chira sin advertir lo observado en los considerandos precedentes, efectuando el análisis del hecho imputado de la siguiente manera:

III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. **Único hecho imputado:** El administrado opera el EIP con un tanque de neutralización en estado inoperativo, incumpliendo lo establecido en la Constancia de Verificación del Estudio de Impacto Ambiental respecto de los equipos que componen el sistema de tratamiento de los efluentes de limpieza de materia prima, equipos y planta.

(...)

14. Por su parte, a través de la Constancia de Verificación Ambiental N° 001-2015-PRODUCE/DGCHD-Depchd del 22 de enero de 2015 (en adelante, **Constancia de Verificación Ambiental**), el administrado asumió el compromiso de contar con un tanque de neutralización como parte de su sistema de tratamiento de efluentes, tal como se aprecia a continuación:

III. ESTRATEGIA DE MANEJO AMBIENTAL DE MECANISMOS Y ACCIONES IMPLEMENTADOS

3.1. PLAN DE MANEJO AMBIENTAL

3.1.1 Sistema de tratamiento de efluentes

<i>Aspecto Ambiental</i>	<i>Sistemas de tratamiento de equipos y sus características</i>
<i>Efluentes de limpieza de materia prima, equipos y establecimiento industrial</i>	<i>✓ Rejillas horizontales ✓ Dos (2) tamices rotativos ✓ Un (1) pozo de sedimentación. ✓ Un (1) tanque de inyección de burbujas de aire para recuperar grasa y sólidos sedimentables. ✓ Un (1) tanque de neutralización.</i>

15. Habiéndose definido el marco normativo aplicable, se debe proceder a analizar si este fue incumplido o no (Subrayado aprobado).

49. Tal como se desprende de los considerandos anteriores, si bien la DFAI tomó en cuenta la existencia de un incumplimiento al instrumento de gestión ambiental del administrado e hizo el análisis de la conducta infractora imputada en base a ello, lo cierto es que determinó la responsabilidad administrativa de Agroindustrias del Chira por el incumplimiento de una normativa que no corresponde con ello, toda vez que la misma no está relacionada al incumplimiento de los compromisos asumidos en un instrumento de gestión ambiental.

50. Ahora bien, debe indicarse que mediante la Resolución Directoral N° 032-2012-PRODUCE/DIGAAP, el Produce otorgó la Certificación Ambiental Aprobatoria a favor de Agroindustrias del Chira respecto del EIA denominado Planta de Congelado de capacidad proyectada de 100 toneladas/días y almacenamiento de 450 toneladas.

51. Asimismo, Agroindustrias del Chira cuenta con Constancia de Verificación Ambiental N° 001-2015-PRODUCE/DGCHD-Depchd del 22 de enero de 2015, a través del cual se describe su obligación de contar con un tanque de neutralización, tal como se ha detallado en el acápite 48 de la presente resolución.
52. De lo anterior, se puede colegir que Agroindustrias del Chira tenía la obligación de implementar un tanque de neutralización, para el tratamiento de los efluentes de limpieza de materia prima, proceso productivo, equipos y EIP de la planta de harina residual; sin embargo, conforme lo detectado en la Supervisión Regular, no tenía implementado dicho tanque.
53. En consecuencia, y sobre la base de lo expuesto, esta sala considera que el hecho detectado durante la Supervisión Regular, consignado en el Acta de Supervisión y analizado en el Informe de Supervisión no fue correctamente imputado por la SDI, por lo que no se subsume en lo establecido en la norma sustantiva y norma tipificadora consignada.

VI. NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 542-2018-OEFA-DFSAI/SFAP Y DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2599-2018-OEFA/DFAI

54. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Agroindustrias del Chira en su recurso de apelación, esta sala considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la DSAP en la Resolución Subdirectoral N° 542-2018-OEFA-DFAI/SFAP del 7 de junio de 2018 y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³³, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³⁴.

³³ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, fundamento jurídico 2).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

³⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

Artículo 2°. - El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

55. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la LPAG³⁵, es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
56. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 246° de la citada norma³⁶, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía³⁷.
57. En ese sentido, parte de la doctrina³⁸ ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el considerando anterior, no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.

³⁵ TUO de la LPAG.
Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)
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.

³⁶ TUO de la LPAG.
Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)
4. **Tipicidad.** - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.
A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.
En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

³⁷ De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

³⁸ MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Decimosegunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 413.

58. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que, en un procedimiento administrativo sancionador, el hecho imputado al administrado corresponda con aquel descrito en el tipo infractor³⁹, el cual debe serle comunicado en la resolución de imputación de cargos.
59. Por ende, dicho mandato de tipificación, se presenta en dos niveles: (i) exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y (ii) en un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto⁴⁰.
60. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas⁴¹ tiene como finalidad que —en un caso en concreto—, al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre⁴².

³⁹ Es importante señalar que, conforme a Alejandro Nieto (*Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269):

El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).

⁴⁰ En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

⁴¹ Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

⁴² Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. “El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal “d” del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución

61. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.
62. Partiendo de lo antes expuesto, esta sala considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la primera instancia – en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador – realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a Agroindustrias del Chira en el presente caso corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
63. Como se esbozó a lo largo de la presente resolución, en el caso en concreto, mediante la Resolución Subdirectoral N° 542-2018-OEFA/DFAI/SFAP y la Resolución Directoral N° 2599-2018-OEFA/DFAI, se imputó y determinó la responsabilidad administrativa de Agroindustrias del Chira por la comisión de la conducta infractora relativa a operar su EIP con un tanque de neutralización inoperativo, para el tratamiento de los efluentes de limpieza de materia prima, proceso productivo, equipos y EIP de la planta de congelado, conforme a lo establecido en la actualización del EIA; sin embargo, como se ha demostrado en los acápites precedentes, de lo consignado en el Acta de Supervisión, se entiende que Agroindustrias del Chira, en realidad no contaba con un tanque de neutralización para el tratamiento de sus efluentes, sino con un tanque de almacenamiento.
64. Asimismo, mediante la Resolución Subdirectoral N° 542-2018-OEFA/DFAI/SFAP y la Resolución Directoral N° 2599-2018-OEFA/DFAI se imputó y determinó la responsabilidad de Agroindustrias del Chira, considerando como norma sustantiva y norma tipificadora, el numeral 53.1 del artículo 53° y el artículo 83° del RLGP, y el numeral ii) literal a) artículo 4° de la RCD N° 038-2017-OEFA/CD, no obstante, tal como se ha evidenciado en los acápites precedentes, dichas normas hacen referencia a la responsabilidad y obligaciones de un titular de actividades pesqueras y acuícolas respecto de sus efluentes, pero no se establece de manera específica la responsabilidad y obligación de aquellos titulares de cumplir con sus

que la tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca” (Lex certa).

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...). El énfasis es nuestro.

Expediente N° 2192-2004-AA

5. “(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”. El énfasis es nuestro.

instrumentos de gestión ambiental.

65. En razón a ello, este colegiado considera que tanto la Resolución Subdirectorial N° 542-2018-OEFA-DFAI/SFAP, a través de la cual se imputó el incumplimiento de la obligación contenida en el numeral 53.1 del artículo 53° y artículo 83° del RLGP, así como la Resolución Directoral N° 2599-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Agroindustrias del Chira por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, fueron emitidas vulnerando los principios del debido procedimiento y de tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG, lo cual contraviene a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias, lo que acarrea un vicio del acto administrativo que causa su nulidad⁴³.
66. En tal sentido, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Subdirectorial N° 542-2018-OEFA-DFAI/SFAP, así como de la Resolución Directoral N° 2599-2018-OEFA/DFAI, por haber incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, ello al haberse vulnerado los principios del debido procedimiento y tipicidad.
67. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, a efectos de que se realice una adecuada imputación de los cargos respecto al hecho infractor detectado en la Supervisión Regular.
68. Asimismo, en atención a lo dispuesto por el numeral 11.3⁴⁴ del artículo 11° del TUO de la LPAG, corresponde disponer que se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad de la Resolución Subdirectorial N° 542-2018-OEFA-DFAI/SFAP y de la Resolución Directoral N° 2599-2018-OEFA/DFAI.
69. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos expuestos por el administrado en su apelación.

⁴³

TUO de la LPAG.

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

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

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él (...).

⁴⁴

TUO de la LPAG.

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)

11.3. La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

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.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 542-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 07 de junio de 2018 y de la Resolución Directoral N° 2599-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, a través de la cual se determinó la responsabilidad administrativa de Agroindustrias del Chira S.R.L. por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro 1 de la presente resolución, ello al haberse vulnerado el principio de legalidad y tipicidad; debiéndose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

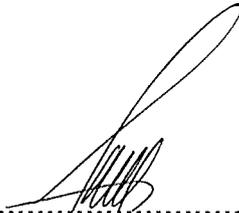
SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Agroindustrias del Chira S.R.L. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

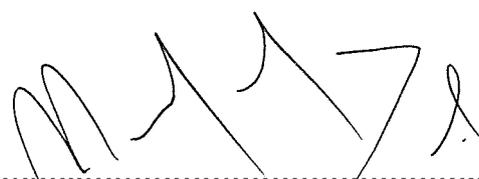
Regístrese y comuníquese.



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



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental