



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

RESOLUCIÓN N° 036-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2360-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CONSERVAS UNIDAS S.A.C.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2423-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se revoca la Resolución Directoral N° 2423-2018-OEFA/DFAI del 15 de octubre de 2018, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 1606-2018-OEFA/DFAI del 16 de julio de 2018, a través de la cual se determinó la responsabilidad administrativa de Conservas Unidas S.A.C., por la comisión de la conducta infractora referida a negar el ingreso al personal supervisor del OEFA a las instalaciones de su Establecimiento Industrial Pesquera para realizar acciones de supervisión directa; en ese sentido, corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador.

Lima, 30 de enero de 2019

I. ANTECEDENTES

1. CONSERVAS UNIDAS S.A.C.¹ (en adelante, **Conservas Unidas**) es titular de la planta de enlatado, instalada en el establecimiento industrial pesquero² (en adelante, **EIP**), ubicado en la Avenida Prolongación Centenario N° 570, distrito del Callao, provincia constitucional del Callao.
2. El EIP de Conservas Unidas cuenta con un Formulario Complementario al Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, aprobado mediante el Oficio N° 287-95-GT/DASA del 22 de junio de 1995³.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20153164208.

² Mediante Resolución Ministerial 012-95-PE del 12 de enero de 1995, el Ministerio de Pesquería otorgó a Conservas Unidas la titularidad de la licencia de operación para desarrollar la actividad de procesamiento de productos hidrobiológicos para la producción enlatado.

³ Páginas 57 a 66 del documento contenido en el Disco Compacto, obrante a folio 15.

3. El 22 de marzo de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) se presentó al EIP al fin de realizar una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2016**); no obstante, la referida diligencia no se llevó a cabo, toda vez que el administrado no permitió el ingreso del personal de la DS a las instalaciones del referido EIP, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa s/n⁴ (en adelante, **Acta de Supervisión**), del Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 352-2016-OEFA/DS-PES⁵ (en adelante, **Informe Preliminar**) y del Informe de Supervisión Directa N° 472-2016-OEFA/DS-PES⁶ del 9 de junio de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
4. El análisis de estos resultados se recogió en el Informe Técnico Acusatorio N° 1545-2016-OEFA/DS del 30 de junio de 2016⁷ (en adelante, **ITA**).
5. Sobre la base de lo antes expuesto, mediante Resolución Subdirectoral N° 1571-2017-OEFA-DFSAI/SFDI del 29 de setiembre de 2017⁸, la entonces 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 del presente procedimiento administrativo sancionador contra Conservas Unidas⁹.
6. La Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (en lo sucesivo, **SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en lo sucesivo, **DFAI**)¹⁰ del OEFA emitió el Informe Final de Instrucción N° 217-2018-OEFA/DFAI/SFAP¹¹ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), otorgándole a Conservas Unidas un plazo de quince días hábiles para la presentación de sus descargos¹².
7. Mediante Resolución Directoral N° 1606-2018-OEFA/DFAI¹³ del 16 de julio de 2018 (en lo sucesivo, **Resolución Directoral-I**), la DFAI resolvió declarar la

⁴ Páginas 51 a 53 del documento contenido en el Disco Compacto, obrante a folio 15.

⁵ Páginas 43 a 46 del documento contenido en el Disco Compacto, obrante a folio 15.

⁶ Páginas 1 a 4 del documento contenido en el Disco Compacto, obrante a folio 15.

⁷ Folios 1 a 5.

⁸ Folios 16 a 18. Acto debidamente notificado al Conservas Unidas el 27 de octubre de 2017 (folio 19).

⁹ Cabe señalar que mediante escrito con Registro N° 85952 del 27 de noviembre de 2017, Conservas Unidas presentó sus descargos a la referida Resolución Subdirectoral (folios 21 a 72).

¹⁰ Con la aprobación del Nuevo Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017- MINAM, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos cambió de Denominación a Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

¹¹ Folios 73 a 79. Debidamente notificado a Conservas Unidas el 22 de mayo de 2018 (folio 80)

¹² Cabe señalar que mediante escrito con Registro N° 50095 del 12 de junio de 2018, Conservas Unidas presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción (folios 82 a 111).

¹³ Folios 119 a 133. Acto notificado al administrado el 10 de mayo de 2018 (folio 134)

existencia de responsabilidad administrativa por parte de Conservas Unidas¹⁴, por la comisión de la conducta infractora que se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
1	Conservas Unidas negó el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones de su EIP para realizar las acciones de supervisión directa.	Numeral 31.1 del artículo 31° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 016-2015-IEFA/CD ¹⁵ (en adelante, RCD N° 016-2015-OEFA/CD).	Literal c) del artículo 4° de la tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo

¹⁴ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establece un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva. (...).

Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°. - Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente: (...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

¹⁵ **Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de marzo de 2015.

Artículo 31°.- De las facilidades para el normal desarrollo de la supervisión

31.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a las instalaciones objeto de supervisión, sin que medie dilación alguna para su inicio. En caso de no encontrarse en las instalaciones un representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso a estas deberá facilitar el acceso al personal del OEFA en un plazo no mayor a quince (15) minutos

		Directivo N° 042-2013-OEFA/CD ¹⁶ (en adelante, RCD N° 042-2013-OEFA/CD).
--	--	---

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1571-2017-OEFA/DFSAI/SDI
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

8. La Resolución Directoral N° 1606-2018-OEFA/DFAI que determinó la responsabilidad administrativa de Conservas Unidas se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La primera instancia señaló que, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, el titular del EIP está en la obligación de brindar todas las facilidades para el ingreso a las instalaciones materia de supervisión, sin que medie dilación alguna para su inicio.
- (ii) No obstante, según lo consignado en el Acta de Supervisión, Informe de Supervisión e ITA, se evidenciaría que, durante la Supervisión Especial 2016, Conservas Unidas negó el ingreso a los supervisores del OEFA a las instalaciones de su EIP.

Respecto a los descargos del administrado

- (iii) Con relación a lo alegado por Conservas Unidas, respecto a que, al momento de llevarse a cabo la supervisión especial 2016, su EIP se encontraba inoperativo, por lo cual no contaba con personal administrativo que atendiera a los supervisores del OEFA, la primera instancia precisó que, conforme a lo señalado por este tribunal en anteriores pronunciamientos, las facultades de supervisión del OEFA son ejercidas independientemente que el EIP del administrado se encuentre operativo, puesto que la acción de supervisión está orientada a verificar el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en los instrumentos de gestión ambiental aprobados.
- (iv) En ese sentido, la DFAI precisó que, la falta de operatividad del EIP no lo exime de cumplir con su obligación de permitir el ingreso a las instalaciones del EIP en un plazo no mayor a quince minutos.
- (v) De otro lado, respecto al argumento de Conservas Unidas, referido a que, en virtud de lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión Directa, el Acta

¹⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, que aprueba la tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de octubre de 2013.

Artículo 4°.- Infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa

Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa:

(...)

- c) Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.

de Supervisión debió ser suscrita por el vigilante del EIP para que ésta sea válida, la autoridad decisora sostuvo que, conforme a lo señalado en el referido reglamento, si bien se señala que el Acta de Supervisión debe ser suscrita por los supervisores y por el personal administrativo del EIP supervisado, la ausencia de ello no invalida el Acta de Supervisión.

- (vi) Con relación al argumento esgrimido por el administrado, respecto de que, a la fecha, ha tomado las medidas correctivas y preventivas, con el fin de que el personal de su EIP permita el ingreso del personal supervisor del OEFA a sus instalaciones, la DFAI indicó que, las acciones adoptadas por el administrado con el propósito de brindar facilidades en posibles supervisiones posteriores, no guardan relación con la supervisión materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- (vii) Por otro lado, respecto a lo argumentado por Conservas Unidas, respecto a la imposibilidad de producir daño al ambiente, debido a la inoperatividad de su EIP, la autoridad decisora señaló que la conducta infractora analizada está referida al impedimento de ingreso del personal del OEFA a sus instalaciones, motivo por el cual, lo argumentado no lo exime de responsabilidad.
- (viii) En ese sentido, la DFAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Conservas Unidas, al haberse acreditado que, durante la Supervisión Especial 2016, no permitió el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones de su EIP.

Respecto a la medida correctiva

- (ix) Con relación a la conducta infractora N° 1, la primera instancia señaló que, no correspondía el dictado de medidas correctivas, al haberse verificado el cese de los efectos de la referida conducta infractora, toda vez que, de la documentación presentada por el administrado, se advierte que ha cumplido con implementar medidas de control que permiten evitar los efectos negativos de su conducta, puesto que ha acreditado que su personal ha recibido capacitaciones relacionadas a las funciones de supervisión del OEFA y sus obligaciones como administrados.
9. El 14 de agosto de 2018, Conservas Unidas interpuso un recurso de reconsideración¹⁷ contra la Resolución Directoral N° 1606-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:
- a) Conforme se acredita del Acta N° 002734 del 25 de febrero de 2016, el personal de su EIP permitió el ingreso de supervisores del Ministerio de la Producción, con lo cual se acreditaría que el personal del EIP tiene pleno conocimiento de las facilidades que debe brindar a las autoridades supervisoras.

¹⁷ Folios 131 a 148.

- b) De acuerdo a lo consignado en el reporte del personal del 22 de marzo de 2016, se solicitó los supervisores del OEFA que se extienda un acta de supervisión para conocer el contenido de la misma y así poder anotar sus observaciones; no obstante, los supervisores no cumplieron con retornar para la suscripción y entrega de la referida acta. En ese sentido, considera que no negó el ingreso al personal supervisor del OEFA, toda vez que se brindó la información requerida.
10. El 15 de octubre de 2018, la DFAI resolvió el recurso de reconsideración interpuesto; para ello, emitió la Resolución Directoral N° 2423-2018-OEFA/DFAI¹⁸ (en adelante **Resolución Directoral-II**), bajo los siguientes fundamentos:
- i) La Autoridad Decisora señaló que, el hecho de que el personal del EIP permitiera el ingreso de los supervisores del Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**) el 25 de febrero de 2016 no desvirtúa la circunstancia verificada durante la Supervisión Especial 2016, esto es, el impedimento de ingreso a sus instalaciones. En ese sentido, la DFAI señaló que lo argumentado no enerva el sentido de la Resolución Directoral-I.
 - ii) De otro lado, la primera instancia precisó que, las Actas de Supervisión dejan constancia de los hechos detectados durante la acción de supervisión, salvo prueba en contrario. En ese sentido, la DFAI sostuvo que el documento aportado por el administrado constituye un dicho de parte que no encuentre sustento en un medio probatorio adicional que permita generar certeza respecto a la veracidad de lo alegado.
 - iii) En esa medida, la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Conservas Unidas, en tanto las nuevas pruebas aportadas no eximen al administrado de la responsabilidad administrativa acreditada.
11. En función a dicho pronunciamiento, el 13 de noviembre de 2018, Conservas Unidas interpuso recurso de apelación¹⁹ contra la Resolución Directoral-II, señalando lo siguiente:
- a) De los medios probatorios proporcionados, se concluye que el personal que se encontraba en planta sí atendió a los supervisores del OEFA, proporcionándoles toda la información solicitada; en ese sentido, contrario a lo señalado por la DFAI, no se negó el ingreso a su EIP. Ello se corrobora con el hecho de que, de la lectura del Acta de Supervisión, no hay indicación alguna de que el personal de planta se haya negado a suscribirla, lo que evidencia que el inspector nunca proporcionó la referida Acta al personal del EIP para que ésta fuera suscrita.

¹⁸ Folios 153 a 155. Acto debidamente notificado a Conservas Unidas el 19 de octubre de 2018 (folio 156)

¹⁹ Presentado mediante escrito con Registro N° 92271 (folios 158 a 171).

- b) Asimismo, alega que el Acta de Supervisión Directa debió ser entregada en el momento oportuno, esto es, durante la Supervisión Especial 2016, según lo establece el Reglamento de Supervisión Directa y la Guía de Derechos del Supervisado. En ese sentido, argumenta que, el hecho de no haber permitido que el Acta de Supervisión, elaborada en presencia del personal del EIP que atendió a los supervisores del OEFA durante la Supervisión Especial 2016, sea leída, conocida y firmada, ha recortado su derecho de defensa, toda vez que no les fue permitido registrar sus observaciones.
- c) Finalmente, sostiene que en aplicación de los principios que revisten el procedimiento administrativo sancionador, la Administración debe presumir la inocencia del administrado.

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**)²⁰, 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 N° 30011²¹ (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.

²⁰ **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.

²¹ **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.

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 OEFA²².
15. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²³ 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/CD²⁴ 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.
16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁵ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁶ disponen que el Tribunal de Fiscalización

22

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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

23

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.

24

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.

25

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.

26

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 resolutivo 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.

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)²⁷.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)²⁸, 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.
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 ambiente²⁹.

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.

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

²⁸ **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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

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 fundamental³⁰ 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 preserve³¹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².
22. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³³: (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 armónica³⁴; 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 referida³⁵.
23. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y

³⁰ **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.

³¹ 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.

³² 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.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³⁴ 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.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

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 inciertos³⁶.
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.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Conservas Unidas, por la comisión de la conducta infractora N° 1, detallada en el cuadro N° 1 de la presente resolución.

V. 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 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

28. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación, esta sala considera importante exponer el marco normativo que regula el ejercicio de la función supervisora del OEFA.
29. Sobre el particular, el numeral 31.1 del artículo 31° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA³⁷, aplicable al momento de la supervisión, se señala lo siguiente:

Artículo 31.- De las facilidades para el normal desarrollo de la supervisión

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁷ Norma vigente al momento de efectuarse la Supervisión Especial 2016, actualmente derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, publicada el 3 de febrero de 2017.

- 31.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a las instalaciones objeto de supervisión, sin que medie dilación alguna para su inicio. En caso de no encontrarse en las instalaciones un representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso a estas deberá facilitar el acceso al personal del OEFA en un plazo no mayor a quince (15) minutos.
30. Asimismo, el en el literal c) del artículo 4° de la Tipificación y Escala de Sanciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, se recoge lo siguiente:

Artículo 4.- Infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa

Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa: (...)

- c) Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.
31. De lo expuesto, esta sala considera que las disposiciones normativas antes señaladas imponen la obligación de los administrados sujetos a una fiscalización por parte del OEFA a permitir el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de la referida acción de la autoridad fiscalizadora y brindar las facilidades para su desarrollo.

Con relación a lo detectado durante la Supervisión Regular

32. En el presente caso, de la revisión del Acta de Supervisión 2016³⁸, se tiene que la DS constató el siguiente detalle:

Hallazgos

Siendo las 11:00 horas del día 22 de marzo del 2016, presentes en la puerta de ingreso del establecimiento industrial pesquero (EIP) de la empresa CONSERVAS UNIDAS S.A., el personal del OEFA, el ingeniero Samuel Bernal Rojas y el ingeniero Pablo Tulio Rodríguez Méndez; y atendidos por el personal de portería del EIP señor Graciano Méndez Cárdenas, con DNI 25816924, ante quien nos identificamos, y poniendo en su conocimiento las acciones de supervisión a realizar, este mencionó que no había personal encargado en la planta para atendernos y que no tenía autorización para permitirnos el ingreso; por lo que se le mencionó que se comunicara telefónicamente con el representante de la planta, este accedió y esperamos algunos minutos, a su retorno a la puerta esta persona de portería mencionó que no contestan a su llamado.

La mencionada persona de portería manifestó que en lo que va del mes de marzo no han realizado actividades de procesamiento en el establecimiento industrial pesquero.

Siendo las 11:18 horas y habiendo transcurrido más de 15 minutos sin respuesta por parte del administrado para que autorice el ingreso al personal del OEFA, se

³⁸ Contenido en el disco compacto que obra en el folio 5 del expediente.

procedió poner en conocimiento del personal de portería, el tiempo reglamentario de espera había culminado y se procedía al retiro del lugar.

(Énfasis agregado)

33. Hallazgo que, por otro lado, fue analizado en el Informe de Supervisión consignéndose lo señalado a continuación:

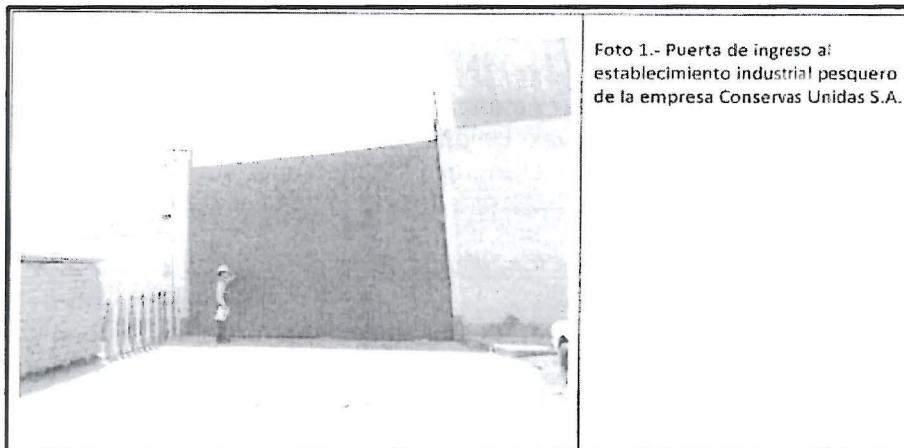
Hallazgo N° 1:

El administrado, empresa Conservas Unidas S.A. no permitió el ingreso al establecimiento industrial pesquero, dentro de los 15 minutos, conforme lo establece la normativa correspondiente, para la realización de la supervisión especial.

Sustento (...)

El administrado, al no permitir el ingreso a su establecimiento industrial pesquero, ha impedido la labor del fiscalizador para verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y compromisos ambientales del Instrumento de Gestión Ambiental aprobado.

34. Así como, complementado con las fotografías N° 1 y 2 del Acta de Supervisión, que se muestran a continuación:



Fuente: Acta de Supervisión

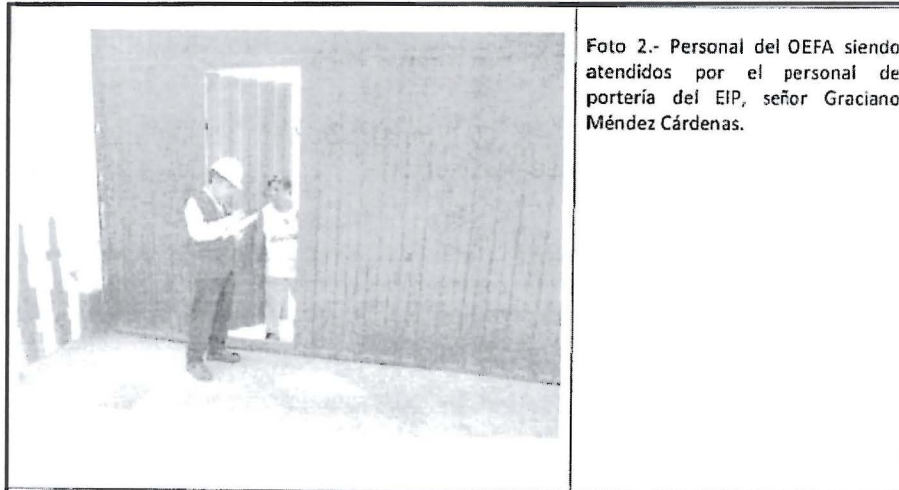


Foto 2.- Personal del OEFA siendo atendidos por el personal de portería del EIP, señor Graciano Méndez Cárdenas.

Fuente: Acta de Supervisión

35. Basada en dichos medios probatorios, la DS concluyó que Conservas Unidas no habría cumplido con la observancia del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, pues no habría permitido el ingreso del personal supervisor del OEFA a sus instalaciones.
36. Teniendo en cuenta lo anterior, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de Conservas Unidas, en tanto quedó acreditada la conducta infractora referida a negar el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones del EIP para realizar las acciones de fiscalización correspondiente.

Respecto a los argumentos formulados por el administrado

37. El apelante argumentó que, de los medios probatorios proporcionados, se concluye que el personal que se encontraba en planta sí atendió a los supervisores del OEFA, proporcionándoles toda la información solicitada; en ese sentido, contrario a lo señalado por la DFAI, no se negó el ingreso a su EIP.
38. Así también, precisó que, de la lectura del Acta de Supervisión, no hay observación alguna que acredite que el personal que se encontraba en el EIP se hubiera negado a suscribir la referida acta –obligación establecida en la Guía de Derechos del Supervisado–, con lo cual se evidenciaría que el personal de planta no impidió, en ningún momento, el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de su EIP.
39. En función de lo expuesto, y a efectos de dilucidar la presente cuestión controvertida, esta sala considera pertinente verificar si los medios probatorios empleados por la Administración como sustento para el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador –lo cual originó la consecuente declaración de responsabilidad administrativa– fueron emitidos en total observancia del ordenamiento legal vigente.

40. Para tal efecto, se ha de partir de la premisa que la observancia del principio del debido procedimiento³⁹, establecido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444 (en adelante, **TUO de la LPAG**), asegura que el administrado pueda gozar de los derechos y garantías que el ordenamiento jurídico le reconoce en su relación con la Administración.
41. Principio que, dada su trascendencia, adquiere especial relevancia dentro de los procedimientos administrativos sancionadores conforme se desprende de lo prescrito en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG; actuando como limitante de la potestad sancionadora de la Administración.
42. Su correcta aplicación, por otro lado, guarda estrecha relación con el principio de verdad material reconocido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del mencionado dispositivo legal, en virtud del cual las decisiones de la Administración deberán basarse en hechos debidamente probados; por lo que corresponde a aquella la obligación de desplegar las acciones necesarias en aras de determinar o no la existencia de una conducta infractora y sancionable.
43. Estando a ello, este tribunal estima necesario verificar la idoneidad y suficiencia de los medios probatorios empleados por la DFAI en la determinación de la existencia de responsabilidad administrativa de Conservas Unidas respecto de la conducta infractora referida a negar el ingreso al personal supervisor del OEFA a las instalaciones de su EIP para realizar acciones de supervisión directa.
44. Por consiguiente, de acuerdo con las disposiciones citadas, al resolver un caso concreto, la Administración debe adoptar los medios probatorios autorizados por ley (aun cuando no hayan sido propuestos por los administrados), siendo que podrá ordenar, en su caso, la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias para la adopción final del caso, generando con ello la convicción suficiente para acreditar el incumplimiento de la obligación (tipificada como infracción administrativa) por parte del administrado.
45. Partiendo de ello, queda claro que el requisito de la motivación de los actos administrativos exige que, en un caso en concreto, la autoridad administrativa

³⁹

TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. **Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados;** a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (Énfasis agregado)

exponga las razones de hecho y de derecho tomadas en consideración para la toma de su decisión⁴⁰.

46. Así las cosas, en el caso concreto se tiene que de la revisión de la Resolución Directoral N° 1606-2018-OEFA/DFAI, la DFAI sustentó su pronunciamiento tomando como base el Acta de Supervisión suscrita durante la supervisión realizada el 22 de marzo de 2016; información analizada en el Informe de Supervisión N° 472-2016-OEFA/DS-PES.
47. En función de lo expuesto, si bien la documentación empleada por la DFAI como medio de prueba para determinar la responsabilidad administrativa de Conservas Unidas, en tanto contiene los hechos detectados y verificados por el supervisor durante la diligencia, se presumen como válidos (salvo prueba en contrario), de conformidad con lo señalado en el numeral 244.2 del artículo 244⁴¹ del TUO de la LPAG, cierto es que los mismos deberán ser idóneos y suficientes para acreditar la imputación efectuada.
48. Llegados a este punto, y en tanto el Acta de Supervisión –en el presente caso– se erige como el único medio de prueba que corrobora lo detectado durante la acción de fiscalización, su idoneidad y pertinencia será constatada en tanto la misma cumpla con todos los requisitos normados en la legislación vigente.
49. En este sentido, esta sala estima conveniente precisar que, de conformidad a lo señalado en artículo 156 de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444 (vigente al momento de ocurrido los hechos), dentro de los requisitos y reglas que se debían seguir para la elaboración de un acta se encontraban lo

⁴⁰ En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2132-2004-AA/TC (fundamento jurídico 8):

La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso" (resaltado agregado).

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4) señaló lo siguiente:

(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional. (...) Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...) (resaltado agregado).

⁴¹ **TUO DE LA LPAG**
Artículo 244.- Contenido mínimo del Acta de Fiscalización (...)

244.2. Las Actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario.

siguiente:

Artículo 156.- Elaboración de actas

156.1. Las declaraciones de los administrados, testigos y peritos son documentados en un acta, cuya elaboración sigue las siguientes reglas: (...)

1. El acta indica el lugar, fecha, nombres de los partícipes, objeto de la actuación y otras circunstancias relevantes, **debiendo ser formulada, leída y firmada inmediatamente después de la actuación, por los declarantes, la autoridad administrativa y por los partícipes que quisieran hacer constar su manifestación.** (...)
3. Los administrados pueden dejar constancia en el acta de las observaciones que estimen necesarias sobre lo acontecido durante la diligencia correspondiente. (Énfasis agregado)

50. Tal como se aprecia, en el acta de supervisión entre otros elementos constitutivos de ésta, se debe dejar constancia de la firma de los partícipes, ello con la finalidad de respaldar el contenido de la misma y su existencia.

51. Al respecto, es oportuno en citar lo señalado por el profesor Morón Urbina, respecto a la interpretación del citado artículo, el cual señala que la omisión de la firma constituye un requisito para su validez, conforme se muestra a continuación:

El cumplimiento de estos elementos respaldará la confiabilidad de la constancia realizada por la autoridad, por lo que se impone su cumplimiento cauteloso y evidenciable. **Por ello serán circunstancias que invaliden el acta y le resten mérito probatorio, los defectos en la anotación del día de la situación que se documenta, contradicción en los hechos descritos, omitir la firma del administrado sin constar que se rehusó a firmar, la formulación del acta con desfase temporal excesivo respecto de las fechas de los hechos, no consignar el nombre de la autoridad responsable de la actividad consignar borradores o enmendaduras⁴².** (Énfasis agregado)

52. Ahora bien, cabe resaltar que en el literal c) del artículo 13° del Reglamento de Supervisión e Entidades de Fiscalización Ambiental aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2014-OEFA-CD (vigente al momento de ocurrido los hechos) se señala que:

Artículo 13.- Del Acta de Supervisión

En el supuesto de que, en la supervisión en campo, el personal de la EFA: (...)

- c) Se negará a suscribir el Acta de Supervisión, los Supervisores de EFA dejarán constancia de ello en dicho documento, lo cual no enerva su validez.

53. En esa misma línea, la Resolución de Consejo Directivo N° 037-2014-OEFA/CD, publicada el 13 de noviembre de 2014, aprobó la Guía de Derechos del Supervisado (en adelante, **Guía de Derechos**), con el propósito de compilar los

⁴² MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décimo edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, p. 504.

derechos reconocidos por la normativa vigente a los administrados, en su condición de supervisados, bajo el ámbito de competencia del OEFA.

54. Es así que, dentro de las disposiciones establecidas en la mencionada Guía de Derechos, se señala lo siguiente:

(...)

V. DERECHOS EN EL MARCO DE LA SUPERVISIÓN DIRECTA

En el marco de las acciones de supervisión directa, los supervisados tienen derecho a:

(...)

- e) No suscribir el acta de supervisión directa, cuando la situación lo amerite, lo cual quedará registrado en dicho documento, sin que ello afecte su validez.

(Subrayado y énfasis añadidos)

55. Cabe resaltar que, actualmente con las modificaciones normativas a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444 en el inciso 7 del numeral 244.1 del artículo 244° del TULO de la LPAG, entre los datos que un acta de supervisión debe contener, se encuentran los siguientes:

Artículo 244.- Contenido mínimo del Acta de Fiscalización

242.1. El Acta de Fiscalización o documento que haga sus veces, es el documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente y contiene como mínimo los siguientes datos: (...)

7. La firma y documento de identidad de las personas participantes. Si alguna de ellas se negara a firmar, se deja constancia de la negativa en el acta, sin que esto afecte su validez.
8. La negativa del administrado de identificarse y suscribir el acta.

56. De la lectura del marco normativo expuesto, se colige que, al momento de redactar, firmar y entregar el Acta de Supervisión al representante del EIP – conforme lo señala el inciso 4 del numeral 241.2⁴³ del artículo 241° del TULO de la LPAG–, de negarse el administrado a suscribirla, los supervisores del OEFA tienen la obligación de registrar dicha negación en la referida Acta, a efectos de dejar constancia del actuar del administrado.
57. No obstante, de la revisión del Acta de Supervisión, se advierte que los supervisores del OEFA no registraron la negativa del administrado a firmarla, conforme puede apreciarse a continuación:

⁴³

TULO de la LPAG

Artículo 241.- Deberes de las entidades que realizan actividad de fiscalización (...)

241.2. Las autoridades competentes tienen, entre otras, los siguientes deberes en el ejercicio de la actividad de fiscalización: (...)

4. Entregar copia del Acta de Fiscalización o documento que haga sus veces al administrado al finalizar la diligencia de inspección, consignando de manera clara y precisa las observaciones que formule el administrado.

El presente documento constituye el veredicto técnico que emite el personal técnico, en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 10 del Reglamento de la Ley Orgánica del OEFA.

Hallazgo 3: Demarcación (conector público) No verificado, debido a que debido a que no se ingresó al establecimiento.

Hallazgo 4: Ingreso superior No verificado debido a que debido a que no se ingresó al establecimiento.

Nota: Los hallazgos formulados en la presente Acta son reservaciones de forma verbal y se sustentan en registros fotográficos, filmados y en las declaraciones de los representantes del titular número y de terceros que han participado en la supervisión de este caso.

Nº _____ **SUBSANACIÓN DE HALLAZGOS**

ITEM _____ **OCURRENCIAS ADICIONALES A LA SUPERVISIÓN**

ITEM _____ **DOCUMENTACIÓN ENTREGADA POR EL ADMINISTRADO**

NOTAS INFORMATIVAS

- De todas las observaciones se adjuntan por escrito y forman parte integrante del Acta, la firma de los representantes del OEA y el del OEA, así como las fotografías, videos, registros de audio, etc.
- De todas las partes de OEA que se adjuntan, el Reglamento de documentación y la copia de registro de datos de campo de (Evaluación de riesgos) que se adjuntan en campo.
- La Firma de Organización Ambiental que se adjunta a la presente Acta de Supervisión, contiene los datos de las actividades ambientales realizadas, tales como: el estado de los puntos de monitoreo ambiental, el estado de los puntos de monitoreo ambiental, etc.

Fuente: Acta de Supervisión

SUPERVISORES DEL OEFA

NOMBRE: Samuel Bernal Rojas **NOMBRE:** Pablo Tullio Rodríguez Méndez

D.N.I.: 15733257 **D.N.I.:** 09880869

APOYO TÉCNICO

NOMBRE: _____ **NOMBRE:** _____

D.N.I.: _____ **D.N.I.:** _____

NOMBRE: _____ **NOMBRE:** _____

D.N.I.: _____ **D.N.I.:** _____

REPRESENTANTES DEL ADMINISTRADO

NOMBRE: _____ **NOMBRE:** _____

CARGO: _____ **CARGO:** _____

D.N.I.: _____ **D.N.I.:** _____

MUESTREO AMBIENTAL

Nº PUNTOS	TIPO	OBSERVACION

Fuente: Acta de Supervisión

58. Partiendo del análisis realizado, se evidencia que, de haberse negado el administrado a suscribir el Acta de Supervisión, dicho incidente tuvo que ser necesariamente consignado por los supervisores del OEFA; no obstante, de los

medios probatorios obrantes en el expediente bajo análisis, no existe referencia que acredite ni tan siquiera la entrega de la misma a Conservas Unidas a efectos de que aquel registre sus observaciones y la suscriba; detallándose en aquella, que la comunicación se realizó únicamente con el personal de la portería del EIP fiscalizado, quién no dio mayor información que la *no respuesta de los titulares del mencionado establecimiento*.

59. En ese sentido, siendo que el Acta de Supervisión no contiene los elementos esenciales para su constitución, la misma no puede ser considerada como medio idóneo y suficiente para acreditar la comisión de la conducta infractora imputada a Conservas Unidas, como consecuencia de la Supervisión Especial 2016.
60. Por lo que, a criterio de este tribunal, al no estar acreditada la comisión de la conducta infractora N° 1 detallada en el cuadro N° 1 de la presente resolución por parte de Conservas Unidas, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 2423-2018-OEFA/DFAI que declaró infundado el recurso de reconsideración presentado por Conservas Unidas S.A.C, así como la Resolución Directoral N° 1606-2018-OEFA/DFAI a través de la cual se determinó la responsabilidad administrativa del apelante por dicho incumplimiento; en tanto, sobrevino la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada respecto al referido administrado⁴⁴, y, por ende corresponde disponer, también, el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador.
61. Finalmente, en atención a los fundamentos desarrollados *supra*, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos esgrimidos por el administrado en su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; 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. - REVOCAR la Resolución Directoral N° 2423-2018-OEFA/DFAI del 15 de octubre de 2018, que declaró infundado el recurso de reconsideración presentado por Conservas Unidas S.A.C.; así como la Resolución Directoral N° 1606-2018-OEFA/DFAI

⁴⁴

TUO de la LPAG

Artículo 214.- Revocación

214.1 Cabe la revocación de los actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos: (...)

214.1.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.

del 16 de julio de 2018, la cual determinó la existencia de responsabilidad administrativa del mencionado administrado, por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, y, en consecuencia, **ARCHIVAR** el procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Conservas Unidas S.A.C., y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO

Presidente

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



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ

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**

VOTO DISCREPANTE DEL VOCAL HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA

Guardando el debido respeto por la opinión vertida en mayoría por los colegas vocales, emito un voto discrepante respecto de la decisión adoptada en la Resolución N° 036-2019-OEFA/TFA-SMEPIM en base a las consideraciones que expongo seguidamente:

Antecedentes

1. CONSERVAS UNIDAS S.A.C.¹ (en adelante, **Conservas Unidas**) es titular de la planta de enlatado, instalada en el establecimiento industrial pesquero² (en adelante, **EIP**), ubicado en la Avenida Prolongación Centenario N° 570, distrito del Callao, provincia constitucional del Callao.
2. El 22 de marzo de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) se presentó al EIP al fin de realizar una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2016**); no obstante, la referida diligencia no se llevó a cabo, toda vez que el administrado no permitió el ingreso del personal de la DS a las instalaciones del referido EIP, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa s/n³ (en adelante, **Acta de Supervisión**), del Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 352-2016-OEFA/DS-PES⁴ (en adelante, **Informe Preliminar**) y del Informe de Supervisión Directa N° 472-2016-OEFA/DS-PES⁵ del 9 de junio de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
3. El análisis de estos resultados se recogió en el Informe Técnico Acusatorio N° 1545-2016-OEFA/DS del 30 de junio de 2016⁶ (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base de lo antes expuesto, mediante Resolución Subdirectorial N° 1571-2017-OEFA-DFSAI/SFDI del 29 de setiembre de 2017⁷, la entonces 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 Conservas Unidas⁸.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20153164208.

² Mediante Resolución Ministerial 012-95-PE del 12 de enero de 1995, el Ministerio de Pesquería otorgó a Conservas Unidas la titularidad de la licencia de operación para desarrollar la actividad de procesamiento de productos hidrobiológicos para la producción enlatado.

³ Páginas 51 a 53 del documento contenido en el Disco Compacto, obrante a folio 15.

⁴ Páginas 43 a 46 del documento contenido en el Disco Compacto, obrante a folio 15.

⁵ Páginas 1 a 4 del documento contenido en el Disco Compacto, obrante a folio 15.

⁶ Folios 1 a 5.

⁷ Folios 16 a 18. Acto debidamente notificado al Conservas Unidas el 27 de octubre de 2017 (folio 19).

⁸ Cabe señalar que mediante escrito con Registro N° 85952 del 27 de noviembre de 2017, Conservas Unidas presentó sus descargos a la referida Resolución Subdirectorial (folios 21 a 72).

5. La Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (en lo sucesivo, **SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en lo sucesivo, **DFAI**)⁹ del OEFA emitió el Informe Final de Instrucción N° 217-2018-OEFA/DFAI/SFAP¹⁰ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), otorgándole a Conservas Unidas un plazo de quince días hábiles para la presentación de sus descargos¹¹.
6. Mediante Resolución Directoral N° 1606-2018-OEFA/DFAI¹² del 16 de julio de 2018 (en lo sucesivo, **Resolución Directoral-I**), la DFAI resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Conservas Unidas¹³, por

⁹ Con la aprobación del Nuevo Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017- MINAM, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos cambió de Denominación a Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

¹⁰ Folios 73 a 79. Debidamente notificado a Conservas Unidas el 22 de mayo de 2018 (folio 80)

¹¹ Cabe señalar que mediante escrito con Registro N° 50095 del 12 de junio de 2018, Conservas Unidas presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción (folios 82 a 111).

¹² Folios 119 a 133. Acto notificado al administrado el 10 de mayo de 2018 (folio 134)

¹³ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establece un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva. (...).

Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°. - Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente: (...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso

la comisión de la conducta infractora que se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
1	Conservas Unidas negó el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones de su EIP para realizar las acciones de supervisión directa.	Numeral 31.1 del artículo 31° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 016-2015-IEFA/CD ¹⁴ (en adelante, RCD N° 016-2015-OEFA/CD).	Literal c) del artículo 4° de la tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD ¹⁵ (en adelante, RCD N° 042-2013-OEFA/CD).

7. La Resolución Directoral N° 1606-2018-OEFA/DFAI que determinó la responsabilidad administrativa de Conservas Unidas se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i. La primera instancia señaló que, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, el titular del EIP está en la obligación de brindar todas las facilidades para el ingreso a las instalaciones materia de supervisión, sin que medie dilación alguna para su inicio.
- ii. No obstante, según lo consignado en el Acta de Supervisión, Informe de Supervisión e ITA, se evidenciaría que, durante la Supervisión Especial 2016, Conservas Unidas negó el ingreso a los supervisores del OEFA a las instalaciones de su EIP.

de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

¹⁴ **Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de marzo de 2015.

Artículo 31°.- De las facilidades para el normal desarrollo de la supervisión

31.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a las instalaciones objeto de supervisión, sin que medie dilación alguna para su inicio. En caso de no encontrarse en las instalaciones un representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso a estas deberá facilitar el acceso al personal del OEFA en un plazo no mayor a quince (15) minutos

¹⁵ **Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, que aprueba la tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de octubre de 2013.

Artículo 4°.- Infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa

Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa: (...)

- c) Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.

Argumentos del planteamiento en mayoría

8. El planteamiento en mayoría concluye luego de realizar el análisis respectivo que;
 - i. El Acta de Supervisión no contiene los elementos esenciales para su constitución, por lo que la misma no puede ser considerada como medio idóneo y suficiente para acreditar la comisión de la conducta infractora imputada a Conservas Unidas, como consecuencia de la Supervisión Especial 2016 (numeral 55).
 - ii. Por lo que, a criterio de este tribunal, al no estar acreditada la comisión de la conducta infractora N° 1 detallada en el cuadro N° 1 de la presente resolución por parte de Conservas Unidas, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 2423-2018-OEFA/DFAI que declaró infundado el recurso de reconsideración presentado por Conservas Unidas S.A.C, así como la Resolución Directoral N° 1606-2018-OEFA/DFAI a través de la cual se determinó la responsabilidad administrativa del apelante por dicho incumplimiento; en tanto, sobrevino la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada respecto al referido administrado¹⁶, y, por ende corresponde disponer, también, el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador (numeral 56).

El Acta de Supervisión y la conducta infractora

9. Que si bien el Acta de Supervisión materia del presente caso puede no contener todos los elementos establecidos en artículo 244° del Texto Único Ordenado de la Ley del procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo No. 004-2019-JUS (en adelante TUO), ello no invalida la comisión de la conducta infractora, la cual está acreditada no solo en el Acta de Supervisión sino en los descargos que presenta la empresa, cuando se refiere al hallazgo No.1, folio 08, ahí se limita a explicar las razones del por qué el guardián no permitió el ingreso, refiriéndose a su capacidad para brindar información y documentos y que la planta no estaba operativa pero no argumenta ni prueba que es incorrecto lo señalado por los inspectores respecto de no dejarlos ingresar para hacer las inspecciones programadas.
10. Asimismo, el administrado en su escrito presentado el 27 de noviembre de 2017 a fojas 21 a la 29, expone las medidas correctivas y preventivas que adoptaron, se entiende, para que la situación descrita por los supervisores, de no dejarlos

¹⁶

TUO de la LPAG

Artículo 214.- Revocación

214.1 Cabe la revocación de los actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos: (...)

214.1.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.

ingresar, no se vuelva a repetir, lo que acredita que la conducta infractora sucedió.

11. Sáinz de Bujanda citado por Mesa¹⁷, “defiende la naturaleza probatoria de la actividad comprobadora e investigadora que desarrollan los órganos de inspección. En este sentido, afirma que el acta de inspección constituye un documento público que hace prueba de los elementos integrantes del hecho imponible, si bien éstos deben resultar acreditados al mismo tiempo por otros medios” (subrayado nuestro), como sucede en el presente caso en el cual el administrado reconoce tácitamente haber impedido el ingreso al supervisor.
12. Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 16° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo No. 045-2015-OEFA/PCD, la información contenida en el Acta de Supervisión constituye medio probatorio y se presume cierta, salvo prueba en contrario. Es decir, las Actas de Supervisión elaboradas con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen (teniendo además veracidad y fuerza probatoria), puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por los supervisores del OEFA en ejercicio de sus funciones.
13. Por lo tanto, está acreditado en el expediente que la conducta infractora se cometió. Independiente del error en el Acta que como se ha indicado, no invalida lo afirmado por el supervisor.
14. Finalmente, “el principio de la eficacia del procedimiento administrativo prescribe en el artículo IV, numeral 1.10, que en el procedimiento administrativo los sujetos del mismo “(...) deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensiones a los administrados”. (Brewer-Carías, A. 2012; p. 36). Como se da en el presente caso, donde la finalidad del acto de inspección (parte del procedimiento de fiscalización) es poder constatar ciertos hechos; por tanto, el impedir el ingreso al supervisor es una importante afectación a la potestad fiscalizadora del OEFA que no puede afectarse por un formalismo que no incide en la veracidad de los hechos.

La potestad de fiscalización

15. 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° 30011¹⁸

¹⁷ Mesa Gonzáles, M. (2002). Las actas de inspección tributaria. (Tesis Doctoral). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=1162>

¹⁸ 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

(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 (subrayado nuestro).

16. Como lo señala Tirado¹⁹ (2011, p. 251), respecto de la función de fiscalización: "...resulta claro advertir que, aunque la Constitución no consagre expresamente como una función propia de la Administración, el de la fiscalización o inspección, es fácilmente apreciable que sí la tenía claramente presente y, al menos de manera indirecta, ésta alcanza un reconocimiento constitucional". Dado que la eficacia de las funciones del Estado descansa en parte importante en la capacidad para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los administrados.
17. Sobre la definición de la función de fiscalización, Tirado nos dice que; "tomando como base a lo expresado por Severiano Fernández Ramos, que ella es la potestad administrativa destinada a garantizar la adecuación permanente de las actividades sujetas a control a lo dispuesto por la ley y a las que se hubiera establecido en el correspondiente título habilitante, precisando que dicha garantía podrá comprender, también, las acciones necesarias para el restablecimiento de la legalidad quebrantada...".
18. Siguiendo la definición anterior, Tirado nos indica que una de las principales atribuciones de la función de fiscalización es la posibilidad del ingreso a locales sujetos a fiscalización.
19. Sobre esta importante atribución, Tirado (2011, p. 256) señala que; "... Se trata de la más básica y recurrente de las potestades de inspección administrativa. Resulta fácilmente comprensible que la labor de inspección desarrollada por la administración pública requiera, con normalidad, el ingreso a los locales donde se desarrollan las actividades sujetas a su control o donde se ubiquen bienes o presten servicios vinculados con aquellas, con la finalidad de constatar directamente si en tales locales se cumplen con las exigencias legales que regulan el desarrollo de las actividades sujetas a control o fiscalización administrativa" (subrayado nuestro).
20. Por lo tanto, siendo una de las finalidades del OEFA realizar fiscalizaciones y siendo la atribución más importante de la facultad fiscalizadora la potestad de

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.

¹⁹ Tirado, J. (2011). Reflexiones en Torno a La Potestad de Inspección o Fiscalización de La Administración Pública. Derecho y Sociedad, (37), 251-262.

ingresar a los locales sujetos a fiscalización, esta no puede afectarse por un formalismo y debe ser sancionada cuando se cuenta con los medios probatorios, como es el presente caso.

En consecuencia, mi voto es por confirmar la Resolución Directoral N° 2423-2018-OEFA/DFAI del 15 de octubre de 2018, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 1606-2018-OEFA/DFAI del 16 de julio de 2018, a través de la cual se determinó la responsabilidad administrativa de Conservas Unidas S.A.C., por la comisión de la conducta infractora referida a negar el ingreso al personal supervisor del OEFA a las instalaciones de su Establecimiento Industrial Pesquera para realizar acciones de supervisión directa, por las razones expuestas en los numerales precedentes.

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA
Vocal

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