

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N°172-2013-OEFA/TFA

Lima, 27 AGO. 2013

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por CONSERVAS SANTA ADELA S.A. EN LIQUIDACIÓN contra la Resolución Directoral N° 026-2013-OEFA/DFSAI emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 18 de enero de 2013, en el Expediente N° 5348-2008-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs; y el Informe N° 157-2013-OEFA/TFA/ST del 1 de julio de 2013;

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes

1. El presente procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de los resultados de las acciones de vigilancia y control del 13 de diciembre de 2008, llevadas a cabo en el establecimiento industrial pesquero ubicado en el distrito de Chimbote, provincia de Santa, departamento de Ancash, de titularidad de CONSERVAS SANTA ADELA S.A. EN LIQUIDACIÓN¹ (SANTA ADELA), obrante en el Reporte de Ocurrencias N° 000259² y el Informe N° 055-2008-REGIÓN ANCASH/DREPRO/DIMA³.
2. Mediante Resolución Directoral N° 026-2013-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2013⁴, notificada el 21 de enero de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20114205088.

² Foja 6.

³ Fojas 1 a 10.

⁴ Fojas 79 a 88.

Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental dispuso la imposición a SANTA ADELA de una multa total ascendente a cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), así como la suspensión de la licencia de operación de su planta pesquera por un plazo total de nueve (9) días efectivos de procesamiento, conforme se detalla a continuación:

HECHOS IMPUTADOS	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1 Se observó un tratamiento inadecuado (deficiente) de la celda de flotación, el efluente en su mayor volumen era derivado al desagüe sin tratamiento completo. El agua de bombeo era derivada al desagüe sin tratamiento completo, el efluente proveniente de las centrifugas era derivado al desagüe sin tratamiento completo. Se efectuó tomas fotográficas.	Numeral 72 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE ⁵ .	Código 72.1 del Cuadro Anexo al Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE ⁶ .	40 UIT Suspensión de la licencia de operación por tres (03) días efectivos de procesamiento.
2 Incumplimiento de compromisos ambientales, ya que no se efectuaba el tratamiento de efluentes procedentes de su sistema productivo conforme lo establece su PAMA.	Numeral 73 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE ⁷ .	Código 73.1 del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE ⁸ .	05 UIT Suspensión de la licencia de operación por tres (03) días efectivos de procesamiento.

⁵ 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 134°.-Infracciones

Constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas, las siguientes:

(...)

72. Vertimiento al medio marino de efluentes provenientes del sistema de producción o de la limpieza de la planta sin tratamiento completo."

⁶ Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE - Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto de 2007.-

CÓDIGO	INFRACCIÓN	TIPO DE INFRACCIÓN	MEDIDA CAUTELAR	SANCIÓN	DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN (MULTAS EN UIT)
72	Vertimiento al medio marino de efluentes provenientes del sistema de producción o de la limpieza de la planta sin tratamiento completo.	Grave	Suspensión de la licencia de operación por tres (03) días efectivos de procesamiento. Medida reparadora: El infractor se encuentra obligado a subsanar los efectos nocivos de su conducta dañosa. Esta medida será monitoreada por la DGAAP.	Multa y Suspensión	72.1 En caso de vertimiento: Capacidad Instalada x 1 UIT. Suspensión de la licencia operación por tres (3) días efectivos de procesamiento.

⁷ Decreto Supremo N° 012-2001-PE - Reglamento de la Ley General de Pesca.-

"Artículo 134°.- Infracciones

Constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas, las siguientes:

(...)

73. Incumplir compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, presentados ante la autoridad competente."

⁸ Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE - Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas.-

3	Incumplimiento de compromisos ambientales referentes al Manejo de Residuos Sólidos.	Numeral 73 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.	Código 73.1 del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.	05 UIT Suspensión de la licencia de operación por tres (03) días efectivos de procesamiento.
	SANCIÓN PECUNIARIA	50 UIT		
	SANCIÓN NO PECUNIARIA	Suspensión de la licencia de operación por nueve (9) días efectivos de procesamiento		

3. El 5 de febrero de 2013⁹, SANTA ADELA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 026-2013-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2013, argumentando lo siguiente:

- a) La resolución impugnada es nula de pleno derecho por no contener una debida motivación, al no existir prueba objetiva que acredite los hechos imputados en el presente procedimiento administrativo sancionador, contraviniendo los principios de debido procedimiento, verdad material y presunción de licitud, previstos en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

Además, se debió tomar una muestra de los efluentes vertidos al medio marino para su análisis químico, a fin de establecer concretamente el volumen del agua de bombeo y determinar si se causó un impacto negativo al medio marino, considerando que las infracciones materia del presente procedimiento son de carácter ambiental.

- b) Al momento de establecer la sanción, la Administración ha realizado una aplicación mecánica y abstracta de las normas, sin tener en cuenta las circunstancias del caso concreto, tales como que no existió antecedentes de los hechos imputados, intencionalidad ni daño ambiental, en aplicación del principio de razonabilidad establecido en la Ley N° 27444.

CÓDIGO	INFRACCIÓN	TIPO DE INFRACCIÓN	MEDIDA CAUTELAR	SANCIÓN	DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN (MULTAS EN UIT)
73	Incumplir compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, presentados ante la autoridad competente.	Grave	Suspensión del derecho administrativo hasta que cumpla con los compromisos ambientales asumidos.	Multa y Suspensión	73.1 Plantas de procesamiento dedicados a CHD o CHI y que en el momento de la inspección se encuentran operando. 5 UIT Suspensión de la licencia de operación hasta que cumpla con los compromisos ambientales asumidos.

⁹ Mediante escrito de registro N° 004366 (Fojas 94 a 110).

II. Competencia

4. 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 Ambiente¹⁰, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
5. En mérito a lo establecido en los Artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹¹, 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 ambiental.
6. 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 ambiental serán asumidas por el OEFA¹².

¹⁰ 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.
(...)"

¹¹ 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.-
"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

11.1. *El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17°, conforme a lo siguiente:*
(...)

c) Función Fiscalizadora y Sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones 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."

¹² Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-
"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."*

7. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹³ 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 del Ministerio de la Producción (PRODUCE) al OEFA, y mediante Resolución N° 002-2012-OEFA/CD¹⁴ 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.
8. Por otro lado, el Artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁵, los Artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁶, y el Artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 032-2013-OEFA/CD¹⁷, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es

¹³ 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."

¹⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD que aprueba los aspectos que son objeto de transferencia del Ministerio de Producción al OEFA en materia ambiental del sector pesquería y determina la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en esta materia, 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."

¹⁵ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

"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."

¹⁶ Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM - Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.-

"Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

¹⁷ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.-

"Artículo 3°.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia."

el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. Norma Procedimental Aplicable

9. Este Órgano Colegiado considera pertinente, en virtud del principio del debido procedimiento previsto en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹⁸, establecer la normativa procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.
10. A la fecha de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador se encontraba vigente el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE; siendo aplicable, posteriormente, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD¹⁹.

IV. Análisis

IV.1. Protección constitucional al ambiente

11. De acuerdo con el Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú²⁰, toda persona tiene el derecho fundamental a “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.
12. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha desarrollado en recurrente jurisprudencia que el contenido esencial del citado derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado, bajo los siguientes términos:

“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

¹⁸ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.-

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

¹⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.-

“Artículo 3°.- Disponer que las disposiciones de carácter procesal del presente Reglamento se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, en la etapa en que se encuentren.”

²⁰ 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.”

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”²¹.

13. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que, además del Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú, existe un conjunto de disposiciones de la Carta fundamental referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, denominado “Constitución Ecológica”²², de las que se deriva un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover frente a las actividades humanas que pudieran afectar el ambiente. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado:

“Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales in totum, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras”²³. (El énfasis es agregado)

“(…) la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsor del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán”²⁴ (El énfasis es agregado)

14. En ese sentido, Sen advierte que: *“un medio ambiente dañado que le niegue aire limpio a las futuras generaciones (...) seguirá estando dañado sin importar cuán ricas sean esas generaciones”²⁵.*
15. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha definido el medio ambiente en los siguientes términos:

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

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 4.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente N° 3610-2008-PA/TC, Fundamento Jurídico 33.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 11.

²⁴ Ibid. Fundamento Jurídico 24.

²⁵ SEN, Amartya: *“Continuing the Conversation: Amartya Sen Talks with Bina Agarwal, Jane Humphries e Ingrid Robeyns”*. Feminist Economics N° 9, 2003, p.330. Consultado el 26 de marzo de 2013: <http://csde.washington.edu/~scurran/files/readings/April28/recommended/ContinuingtheConversation.pdf> (Traducción nuestra)

*vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)*²⁶.

16. En esa línea, el Numeral 2.3 del Artículo 2° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente²⁷ 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.
17. En tal contexto, cabe indicar que el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental.
18. En este orden de ideas, puede afirmarse que las normas sectoriales referidas a la protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del marco constitucional que regula el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

IV.2. En cuanto a la acreditación del vertimiento al medio marino de efluentes sin tratamiento completo y el incumplimiento de los compromisos establecidos en su PAMA (Hechos imputados N° 1 y 2)

19. De acuerdo con lo señalado en el Literal a) del considerando 3 de la presente resolución, SANTA ADELA alega que no se ha acreditado los hechos imputados en el presente procedimiento administrativo sancionador, por lo que se habrían contravenido los principios de debido procedimiento, verdad material y presunción de licitud, previstos en la Ley N° 27444.
20. El principio de verdad material previsto en el Numeral 1.11 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en concordancia con el Artículo 5° y Numeral 6.1 del Artículo 6° del mismo cuerpo legal, establece que los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos sólo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados²⁸.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI, Fundamento Jurídico 27.

²⁷ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 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."

²⁸ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-
"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:

21. A su vez, resulta oportuno especificar que en el marco del Artículo 197° del Código Procesal Civil, aplicable de manera supletoria en atención a la Primera Disposición Final de dicho cuerpo legal y el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y de acuerdo con las reglas del sistema de la libre valoración de la prueba, lo que implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos²⁹.
22. En el presente caso, mediante el Oficio N° 556-95-PE/DIREMA del 4 de agosto de 1995, la Dirección del Medio Ambiente del Ministerio de Pesquería (actualmente, Ministerio de la Producción) calificó favorablemente el PAMA de la planta de harina y aceite de pescado y enlatado de titularidad de SANTA ADELA, de cuya revisión se advierte que la apelante se comprometió a lo siguiente:

"7. PROGRAMA DE MANEJO AMBIENTAL

(...)

7.1 Selección de la tecnología para la mitigación o corrección de impactos al ambiente

(...)

7.1.1 Para los desechos líquidos

Impactos generados por el agua de bombeo

Tecnología de reducción del impacto:

- *Reducir uso de agua de bombeo (bomba reciprocante – separador de tres fases)*
- *Retener sólidos en faja – malla*

(...)

1.11. Principio de verdad material.- *En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.*

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

(...)

Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo

5.1 *El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad.*

5.2 *En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o imposible de realizar.*

5.3 *No podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto.*

5.4 *El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que otorgue posibilidad de exponer su posición al administrado y, en su caso, aporten las pruebas a su favor.*

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 *La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado."*

Resolución Ministerial N° 010-93-JUS - Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 1993.-

"Artículo 197°.- Valoración de la prueba.-

Todos los medios probatorios son valorados por el Juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión."

- Decantar agua de bombeo
- Separación – flotación
- Colectores submarinos, sub-litorales profundos
- (...)

Impactos generados por la Sanguaza

Tecnología de reducción:

- Coagulador térmico
- Separador de fases

Impactos generados por el agua de cola

Tecnología de reducción:

- Planta evaporadora (ya adquirida por la empresa, en fase final de instalación)”

23. Sin embargo, de acuerdo con lo indicado en el Reporte de Ocurrencias N° 000259 del 13 de diciembre de 2008, el inspector de la DIREPRO - CHIMBOTE, durante las acciones de vigilancia y control del 13 de diciembre de 2008, llevadas a cabo en el establecimiento industrial pesquero de titularidad de SANTA ADELA, constató lo siguiente:

“- Planta en pleno proceso de producción de harina de pescado; en poza de recepción 350 TM aprox.

(...)

- *Se observó un tratamiento inadecuado (deficiente) de la celda de flotación, el efluente, en su mayor volumen, era derivado al desagüe sin tratamiento completo.*
- *El agua de bombeo era derivada al desagüe sin tratamiento completo. El efluente proveniente de los equipos de centrífuga era derivado al desagüe sin tratamiento.*

24. El referido reporte de ocurrencias fue firmado in situ por el señor Juan Otero Otero, superintendente de la empresa inspeccionada, sin desvirtuar su contenido.
25. Cabe señalar que las afirmaciones del inspector se complementan con las fotografías adjuntas al reporte de ocurrencias en mención, en las cuales se observa el vertimiento del agua de bombeo hacia el desagüe industrial³⁰.

26. Asimismo, en el Informe N° 055-2008-REGIÓN ANCASH/DIREPRO/DIMA del 17 de diciembre de 2008, el inspector de la DIREPRO – CHIMBOTE consignó que:

“4. Se constató que la CELDA DE FLOTACIÓN (2da. Fase) venía operando también de manera deficiente, el mayor volumen del efluente es derivado al desagüe industrial de la empresa, sin tratamiento completo, al constatarse que la compuerta se encontraba abierta, por donde discurría el efluente hacia la disposición final del desagüe del establecimiento, inclusive hay fuga en la tubería de la celda que también se dirige hacia la disposición final.

5. El agua de bombeo de la descarga que venía realizando en ese momento la embarcación GALO 1 era derivada al desagüe industrial (disposición final) sin haber recibido ningún tratamiento.

6. Se constató también que el efluente que sale de las baterías de centrifugas también es dirigido a la disposición final, sin recibir el tratamiento del efluente.”

³⁰ Cabe señalar que de acuerdo con el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental – PAMA de la planta de harina y aceite de pescado y enlatado de titularidad de SANTA ADELA, los efluentes líquidos son dirigidos al mar. (Foja 147 del PAMA).

27. Por lo tanto, del Reporte de Ocurrencias N° 000259 y del Informe N° 055-2008-REGIÓN ANCASH/DREPRO/DIMA se desprende que SANTA ADELA vertió al medio marino efluentes provenientes del sistema de producción de su establecimiento industrial pesquero sin tratamiento completo, incurriendo en la infracción establecida en el Numeral 72 del Artículo 134° del Reglamento por Decreto Supremo N° 012-2001-PE e incumpliendo los compromisos ambientales establecidos en su PAMA, lo cual configura la infracción establecida en el Numeral 73 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE. Dichos compromisos están referidos a que al agua de bombeo debía aplicarse un proceso de retención de los sólidos presentes en el efluente debido al destrozo del pescado en una faja – malla y, asimismo, que al líquido resultante de dicha retención debían aplicarse otros procesos de decantación, separación y flotación, antes de su vertimiento, a fin de reducir el impacto ambiental al medio marino.
28. Respecto de la alegación por la apelante de que debió realizarse una toma de muestras de los efluentes vertidos al medio marino para su análisis químico, a fin de determinar si se causó un impacto negativo al ambiente, corresponde señalar que la realización de un análisis para determinar el grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos que caracterizan a los efluentes en cuestión resulta innecesario, toda vez que para determinar la configuración de las infracciones referidas en el considerando anterior es suficiente acreditar el vertimiento al medio marino de tales efluentes y el incumplimiento de los compromisos ambientales establecidos en su PAMA.
29. Así, conviene señalar que de acuerdo con el Artículo 4° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, en concordancia con el Artículo 103° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, los operativos de inspección inopinada tienen como propósito verificar el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable al sector que es objeto de supervisión, practicándose en establecimientos industriales pesqueros o concesiones acuícolas, con intervención del representante del titular de la actividad pesquera y/o acuícola inspeccionada³¹.

³¹ Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE - Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas.-

"Artículo 4°.- De las Inspecciones

Los operativos de inspección son de carácter inopinado y reservado, programándose y ejecutándose preferentemente en las horas punta de descarga, procesamiento, comercialización, o cuando se presume la ocurrencia de la comisión de una infracción tipificada en el ordenamiento pesquero y acuícola, asimismo, en períodos de vedas y aun cuando las embarcaciones pesqueras o los establecimientos industriales pesqueros no se encuentren operando.

Los titulares de los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que otorga el Ministerio de la Producción, están obligados, durante la inspección, a designar un representante o encargado que acompañe al inspector en su visita inspectiva, quien en calidad de responsable directo de la actividad pesquera y acuícola, debe facilitar y observar las actuaciones que lleva a cabo el inspector en dicha diligencia. La ausencia del representante o encargado de la unidad inspeccionada no constituye impedimento para realizar la diligencia de inspección.

El inspector deja constancia, tanto en el Reporte de Ocurrencias como en la Notificación, del incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, así como de cualquier acto manifiestamente dirigido a obstaculizar o impedir las labores de inspección."

Decreto Supremo N° 012-2001-PE - Reglamento de la Ley General de Pesca.-

"Artículo 103°.- Inspecciones

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

30. A su vez, en el marco de los Literales a) y c) del Artículo 5° y del Artículo 24° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, se tiene que como resultado de la visita de inspección, el inspector acreditado del Ministerio de la Producción está facultado para redactar el "Reporte de Ocurrencias", a efectos de documentar y dejar constancia de los hechos verificados, esto es, de las condiciones en que se desarrollan las actividades pesqueras y acuícolas, así como las actividades vinculadas directa o indirectamente a las mismas³².
31. En esta misma línea, conforme a lo especificado en el Artículo 25° del Reglamento citado en el considerando anterior, una vez concluidas las acciones de control y fiscalización, el inspector elabora el Informe Técnico, el cual debe contener la narración circunstanciada y concreta de los hechos acontecidos durante la acción de control (inspección)³³.
32. Por su parte, el Numeral 1 del Artículo 43° de la Ley N° 27444 prescribe que son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades; mientras que el Artículo 165° del mismo cuerpo normativo, señala que constituyen hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que hayan sido comprobados con ocasión del ejercicio de las funciones atribuidas a la autoridad administrativa³⁴.

³² Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE - Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas.-

"Artículo 5°.- Calidad del Inspector

Mediante resolución ministerial, el Ministerio de la Producción establece las condiciones y requisitos exigidos a los inspectores, así como las faltas en que incurran los inspectores en el ejercicio de sus funciones y las correspondientes sanciones.

(...)

Durante los actos de inspección, el inspector fiscalizador desarrolla funciones estrictamente técnicas, estando facultado para:

a) *Practicar inspecciones oculares para verificar las condiciones en que se desarrollan las actividades pesqueras y acuícolas, así como las actividades vinculadas directa o indirectamente a las mismas.*

(...)

c) *Levantar Reportes de Ocurrencias, Partes de Muestreo, actas de inspección, actas de decomiso, actas de donación, actas de entrega - recepción de decomisos, actas de devolución de recursos al medio natural, actas de remoción de precintos de seguridad y otras necesarias para el desarrollo de la diligencia de inspección.*

(...)

Artículo 24°.- Medios probatorios aportados por los inspectores

Para efectos de la verificación de los hechos constitutivos de la infracción, los inspectores pueden disponer, entre otras, la realización del muestreo biométrico y gravimétrico de recursos hidrobiológicos, así como otros medios probatorios que resulten idóneos para determinar la presunta comisión de infracciones, tales como fotografías, grabaciones de audio y video, entre otros."

³³ Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE - Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas.-

"Artículo 25°.- El Informe Técnico

Concluidas las acciones de control y fiscalización, los inspectores elaboran un Informe Técnico, el cual elevarán en el más corto plazo a su inmediato superior. Dicho informe narra de manera circunstanciada y concreta los hechos acontecidos durante la acción de control.

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

³⁴ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"Artículo 43°.- Valor de documentos públicos y privados

43.1 *Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades.*

(...)

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

33. De este contexto normativo se desprende, tal como se señaló en los Considerandos precedentes, que el Reporte de Ocurrencias N° 000259 y el Informe N° 055-2008-REGIÓN ANCASH/DREPRO/DIMA constituyen medios probatorios de la comisión de los hechos imputados al interior del presente procedimiento administrativo sancionador, lo que es reconocido expresamente por el Artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, razón por la cual no se ha transgredido en extremo alguno los principios de debido procedimiento y verdad material invocados por la apelante.
34. Por lo tanto, encontrándose acreditados los hechos que sustentan las infracciones establecidas en los Numerales 72 y 73 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en virtud de los medios probatorios referidos en el Considerando anterior, correspondía a la apelante presentar los medios de prueba que desvirtuaran el contenido de dichos documentos, lo cual no ocurrió.
35. Adicionalmente cabe agregar que, en virtud del principio de presunción de licitud³⁵, previsto en el Numeral 9 del Artículo 230° de la Ley N° 27444, las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
36. El principio de licitud habría sido vulnerado sólo en el caso que no se hubiere contado con evidencia de la comisión de las infracciones cometidas por la apelante, lo que no ocurre en el presente caso, toda vez que el Reporte de Ocurrencias N° 000259 y el Informe N° 055-2008-REGIÓN ANCASH/DREPRO/DIMA acreditan la comisión de las mismas al interior del presente procedimiento, razón por la cual no se ha producido vulneración alguna al principio materia de análisis.

IV.3. Sobre la vulneración del principio de razonabilidad en la imposición de la sanción (Hechos imputados N° 1 y 2)

37. En cuanto al argumento de la apelante señalado en el Literal b) del Considerando 3 de la presente resolución, corresponde indicar que de acuerdo con el Numeral 1 del Artículo 230° de la Ley N° 27444, la potestad sancionadora de la Administración se rige, entre otros, por el principio de legalidad, según el cual sólo por norma con rango de Ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado.

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

³⁵ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)
9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario."

38. Asimismo, el Numeral 3 del Artículo 230° de la citada Ley regula el principio de razonabilidad, de acuerdo con el cual la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. En tal sentido, prescribe que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación³⁶:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

39. En esta misma línea, sobre la aplicación del principio de razonabilidad, Nieto señala lo siguiente³⁷:

“Una vez clasificadas las infracciones, la ley atribuye seguidamente a cada escalón de ella un paquete de ‘sanciones’, que suele ser flexible, de tal manera que la Administración, a la vista de las circunstancias de cada caso, señala la sanción concreta dentro del abanico legalmente previsto”

“(…) el principio tiene una funcionalidad doble: ‘como criterio para la selección de los comportamientos antijurídicos merecedores de la tipificación como delitos o infracciones (...)’ y, además ‘como límite a la actividad administrativa de determinación de las sanciones, sin que por tanto exista posibilidad alguna de opción libre, sino una actividad vinculada a la correspondencia entre infracción y sanción”

40. En el presente caso, al haber quedado acreditado mediante el Reporte de Ocurrencias N° 000259 y el Informe N° 055-2008-REGIÓN ANCASH/DREPRO/DIMA que SANTA ADELA vertió al medio marino efluentes provenientes del sistema de producción sin tratamiento completo y que incumplió compromisos ambientales asumidos ante la autoridad competente, la apelante incurrió en las infracciones establecidas en los Numerales 72 y 73 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, correspondiéndole la aplicación de las sanciones, previstas en los Códigos 72 y 73

³⁶

Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

“Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor”

³⁷

NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta Edición Totalmente Reformada. Madrid: Editorial Tecnos. 2005.

del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, respectivamente.

41. Al respecto, cabe precisar que el Código 72 del Cuadro Anexo al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, norma vigente al momento de ocurrir los hechos materia del presente procedimiento administrativo sancionador, establece como sanción por el vertimiento al medio marino de efluentes provenientes del sistema de producción sin tratamiento completo, una multa que se obtiene de multiplicar la capacidad instalada de la planta pesquera de SANTA ADELA (40 T/H) por una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT) y la suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos de procesamiento.
42. Asimismo, el Código 73 del Cuadro Anexo al referido Reglamento, norma vigente al momento de la emisión de la Resolución Directoral N° 026-2013-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2013, aplicable por ser la norma más favorable en comparación a la norma vigente al momento de ocurrir los hechos materia del presente procedimiento administrativo sancionador, establecía como sanción por el incumplimiento de compromisos ambientales presentados ante la autoridad competente, una multa de cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y la suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos de procesamiento.
43. En tal sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador no se ha vulnerado el principio de razonabilidad establecido en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444, toda vez que se han impuesto las sanciones establecidas en la normatividad pesquera, en aplicación del principio de legalidad previsto en el mismo cuerpo legal.

Por lo tanto, carece de sustento lo señalado por la apelante en este extremo.

IV.4. En cuanto a la acreditación de los hechos que configuraron la infracción tipificada en el Numeral 73 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE por no cumplir con el manejo de residuos sólidos (Hecho imputado N° 3)

44. Antes de emitir un pronunciamiento respecto a los argumentos de defensa expuestos por SANTA ADELA en su recurso de apelación, cabe indicar que por disposición del principio de debido procedimiento, previsto en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, dentro de los cuales se encuentra al derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
45. Sobre los alcances del citado derecho, Morón ha señalado lo siguiente³⁸:

“Consiste en el derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho (...) Como se puede colegir, la violación

³⁸ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Octava edición. Lima: Gaceta Jurídica. 2009, P. 67.

de normas sustantivas y formales establecidas en el procedimiento para garantizar el debido procedimiento, no subsanables, ni en sede administrativa ni en sede judicial, por el contrario, deriva en una causal de nulidad del acto administrativo así emitido (...)"

46. El principio de legalidad, establecido en el Numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas³⁹.
47. En tal sentido, la exigencia de legalidad de la actuación administrativa significa que las decisiones que se dicten deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.
48. En virtud del principio de tipicidad, regulado en el Numeral 4 del Artículo 230° de la Ley N° 27444⁴⁰, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o por analogía.
49. Al respecto, Morón⁴¹ ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el considerando anterior, no sólo 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.
50. Es por ello que recae sobre la Administración el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que configuran el tipo legal de la infracción imputada al administrado, de modo tal que deberá rechazarse como medios probatorios aquellos que no ofrezcan certeza sobre la ocurrencia de los mismos, los cuales carecerán de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

³⁹ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas."

⁴⁰ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

4. Tipicidad.- Sólo 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 permita tipificar por vía reglamentaria."

⁴¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, Pp. 709 – 710.

51. En efecto, por disposición del principio de presunción de licitud, previsto en el Numeral 9 del Artículo 230° de la Ley N° 27444, la autoridad debe presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes, en tanto no se cuente con evidencia en contrario⁴².
52. En este contexto, conviene indicar que una de las conductas imputadas a SANTA ADELA, consistente en **"incumplir el Plan de Manejo de Residuos Sólidos"**, fue subsumida en el tipo legal del Numeral 73 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 134°.- Infracciones

Constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas, las siguientes: (...)

73. Incumplir compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, presentados ante la autoridad competente."

53. Al respecto, se advierte que para la configuración de dicha infracción administrativa se debe verificar el incumplimiento de compromisos asumidos en instrumentos de gestión ambiental.
54. Sobre el particular, cabe indicar que de acuerdo con el Reporte de Ocurrencias N° 000259 y el Informe N° 055-2008-REGIÓN ANCASH/DREPRO/DIMA, el inspector de la Dirección Regional de Producción - Chimbote (DIREPRO - CHIMBOTE), durante las acciones de vigilancia y control del 13 de diciembre de 2008, llevadas a cabo en el establecimiento industrial pesquero de titularidad de SANTA ADELA respecto al manejo de residuos sólidos, constató lo siguiente:

"HECHOS CONSTATADOS

(...)

Incumplimiento al Plan de Manejo de Residuos Sólidos."

(Reporte de Ocurrencias N° 000259)

"HECHOS

(...)

Se constató que no realiza la segregación de residuos sólidos en consideración al Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

(...)

DEL REPORTE DE OCURRENCIA[S]

12. Se efectuaron tomas fotográficas a esta ocurrencia para mayor veracidad, como prueba instrumental:

12.1 Toma fotográfica: Zona que se observa sin tachos para la segregación de residuos sólidos.

12.2 Toma fotográfica: Zona temporal de residuos sólidos, en área no apropiada.

12.3 Toma fotográfica: Segregación de residuos sólidos incorrecto, incumpliendo NTP 900.058-2005."

(Informe N° 055-2008-REGIÓN ANCASH/DREPRO/DIMA)

⁴²

Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

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

55. Expuesto ello, cabe señalar que el Reporte de Ocurrencias N° 000259 y el Informe N° 055-2008-REGIÓN ANCASH/DREPRO/DIMA constituyen medios probatorios de la comisión de los hechos imputados al interior del presente procedimiento sancionador, lo que es reconocido expresamente por el Artículo 39° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE⁴³; por lo tanto, se ha acreditado que SANTA ADELA no realizó la disposición y la segregación adecuadas de los residuos sólidos de su planta pesquera.

IV.5. Nulidad de oficio de la infracción tipificada en el Numeral 73 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, por no cumplir con el manejo de residuos sólidos (Hecho imputado N° 3)

56. En virtud de los hechos acreditados referidos en el numeral anterior, mediante Notificación del Reporte de Ocurrencias N° 000259, efectuada mediante la Carta N° 263-2012-OEFA/DFSAI/SDI⁴⁴ se imputó a SANTA ADELA la infracción al Numeral 73 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, por incumplir su Plan de Manejo de Residuos Sólidos, sin especificar cuál o cuáles serían los compromisos ambientales incumplidos contenidos en el referido Plan.
57. Cabe señalar que de la revisión de la Resolución Directoral N° 026-2013-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2013, se advierte que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA tampoco especificó los compromisos ambientales incumplidos por SANTA ADELA contenidos en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, siendo que en la resolución recurrida se consignó únicamente que la apelante: ***“(…) no ha cumplido con sus compromisos ambientales, ya que incumplía el Manejo de Residuos Sólidos.”***
58. Asimismo, en la referida Resolución Directoral se indicó que, mediante Oficio Múltiple N° 016-2008-PRODUCE/DIGAAP del 13 de mayo de 2008⁴⁵, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería comunicó a SANTA ADELA las deficiencias técnico ambientales encontradas durante la evaluación técnico ambiental realizada a las plantas pesqueras ubicadas en las Bahías del Litoral, así como las medidas de mitigación que deberían adoptar para subsanar las observaciones encontradas durante la referida evaluación, tales como ***“(…) establecer un área de almacenamiento temporal de residuos sólidos los mismos que deberá cumplir con la Ley General de Residuos Sólidos (Ley N° 27314), su Reglamento (D.S. N° 057-2004-PCM) y la Norma Técnica Peruana NTP 900.058-***

⁴³ Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE - Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas.-

“Artículo 39°.- Valoración de los medios probatorios

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

⁴⁴ Fojas 32 y 33.

⁴⁵ Fojas 47 y 48.

2005"; lo cual no habría sido superado por la apelante al momento de realizarse las acciones de vigilancia y control del 13 de diciembre de 2008.

59. Sin embargo, se debe precisar que las medidas de mitigación contenidas en el Oficio Múltiple N° 016-2008-PRODUCE/DIGAAP del 13 de mayo de 2008 no constituyen compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, presentados ante la autoridad competente, cuyo incumplimiento configure el tipo legal del Numeral 73 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
60. De otro lado, se debe mencionar que mediante Oficio N° 002-2012-OEFA/DFSAI/SDI del 8 de enero de 2013⁴⁶ la Sub Dirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA solicitó a la Dirección General de Sostenibilidad Pesquera del Ministerio de la Producción información sobre el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2008 de la planta pesquera de titularidad de SANTA ADELA; la cual fue respondida por la citada Dirección General, mediante Oficio N° 013-2013-PRODUCE/DGSP del 11 de enero de 2013⁴⁷, señalando que la apelante no presentó el referido Plan.
61. Además, es pertinente indicar que mediante Oficio N° 121-2012-PRODUCE/DGSP del 22 de octubre de 2012⁴⁸ la mencionada Dirección General comunicó al Presidente de la Comisión de Transferencia PRODUCE – OEFA que la planta de harina y aceite de pescado y enlatado de titularidad de SANTA ADELA cuenta con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA.
62. Es así que de la revisión del PAMA de la planta de SANTA ADELA, aprobado por el Ministerio de Pesquería (actualmente, Ministerio de la Producción) en el año 2005, se advierte que en dicho instrumento de gestión ambiental no se establecen compromisos ambientales respecto a la segregación y disposición de los residuos sólidos observados durante las acciones de vigilancia y control del 13 de diciembre de 2008.
63. Así las cosas, se advierte que al interior del presente procedimiento administrativo sancionador no se ha establecido cuál o cuáles compromisos ambientales presentados ante la autoridad competente habría incumplido SANTA ADELA, al incurrir en la falta de segregación y disposición de residuos sólidos; en tanto que la apelante no presentó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2008 y en el PAMA de su planta pesquera no se establecen compromisos ambientales al respecto; razón por la cual los hechos imputados, referidos al incumplimiento de su Plan de Manejo de Residuos Sólidos, no configuran la infracción tipificada en el Numeral 73 del Artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

⁴⁶ Foja 53.

⁴⁷ Foja 56.

⁴⁸ Foja 54.

64. Siguiendo este orden de ideas, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidos en la Ley N° 27444.
65. En virtud de lo expuesto, habiéndose constatado que la Resolución Directoral N° 026-2013-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2013, se emitió en el extremo indicado vulnerando los principios de debido procedimiento, legalidad y tipicidad previstos en la Ley N° 27444, toda vez que no se realizó una adecuada subsunción de los hechos verificados por el inspector de la DIREPRO - CHIMBOTE en el tipo infractor imputado a SANTA ADELA, dicho acto administrativo ha incurrido en la causal de nulidad prevista en el Numeral 1 del Artículo 10° de la citada Ley N° 27444⁴⁹.

Por tal motivo, en aplicación de los Numerales 202.1 y 202.2 del Artículo 202° de la Ley N° 27444, corresponde declarar de oficio la nulidad de la Resolución Directoral N° 026-2013-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2013, en el extremo referido a la infracción materia de análisis y, en consecuencia, disponer que se reponga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que se realice la imputación de cargos⁵⁰.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

SE RESUELVE:

Artículo primero.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 026-2013-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2013, por los fundamentos expuestos en los considerandos 19 al 55 de la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

⁴⁹ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-
"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."

⁵⁰ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-
"Artículo 202°.- Nulidad de oficio
 202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.
 202.2 La nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario.
 Además de declarar la nulidad, la autoridad podrá resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo podrá ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo."

Artículo segundo.- DECLARAR LA NULIDAD DE OFICIO de la Resolución Directoral N° 026-2013-OEFA/DFSAI del 18 de enero de 2013, en el extremo referido a la infracción al Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, referido al incumplimiento del manejo de residuos sólidos, por los fundamentos expuestos en los considerandos 56 al 65 de la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo tercero.- DISPONER que el monto de la multa, ascendente a cuarenta y cinco (45) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

Artículo cuarto.- NOTIFICAR la presente resolución a CONSERVAS SANTA ADELA S.A. EN LIQUIDACIÓN y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

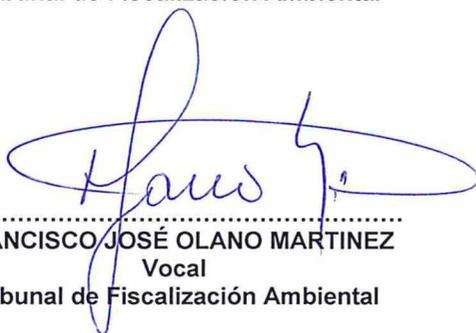
Regístrese y comuníquese.



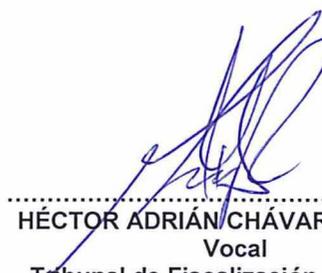
.....
LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



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



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental