

REPÚBLICA DEL PERÚ



# *Tribunal de Fiscalización Ambiental*

## *Resolución N° 005 -2014-OEFA/TFA*

**EXPEDIENTE** : N° 293-2013-OEFA/DFSAI/PAS  
**ADMINISTRADO** : EXPORTADORA CETUS S.A.C.  
**SECTOR** : PESQUERÍA  
**APELACIÓN** : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 438-2013-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** *Debe declararse la nulidad de la resolución impugnada al haberse vulnerado los principios de legalidad y debido procedimiento al no respetarse el derecho de defensa de la recurrente.*

Lima, 28 ENE. 2014

### **I. ANTECEDENTES**

1. Exportadora Cetus S.A.C.<sup>1</sup> (en adelante, Cetus) es titular de la licencia de operación de una planta de congelado de productos hidrobiológicos con una capacidad instalada de 37 t/día y un almacenamiento 542 toneladas<sup>2</sup>, ubicada en el distrito y provincia de Paíta, departamento de Piura.
2. El 8 de febrero de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) realizó una supervisión regular de campo al establecimiento industrial pesquero de la empresa Cetus.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20515162578.

<sup>2</sup> Según la Resolución Directoral N° 623-2008-PRODUCE/DGEPP, de fecha 13 de octubre de 2008.

3. La supervisión verificó los siguientes incumplimientos por parte de Cetus, conforme se desprende del Informe N° 00043-2013-OEFA/DS-PES<sup>3</sup>:
- i) No presentó a la autoridad competente los reportes de monitoreo de efluentes, ruido ambiental y calidad del aire de sus fuentes generadoras, en la frecuencia establecida en su estudio de impacto ambiental.
  - ii) No implementó el detector de fuga para el refrigerante que utiliza (amoniaco).
  - iii) El almacén central de residuos sólidos peligrosos y no peligrosos no se encontraba cercado, ni rotulado. Asimismo, no realizaba un adecuado acondicionamiento de los residuos peligrosos, observándose la falta de rotulado en los recipientes o contenedores dispuestos al costado del almacén temporal de residuos peligrosos y no peligrosos.
4. El 26 de junio de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del OEFA notificó a Cetus la Resolución Subdirectoral N° 526-2013-OEFA/DFSAI/SDI<sup>4</sup>, comunicándole el inicio de un procedimiento administrativo sancionador por los siguientes hechos:
- i) No implementó el detector de fuga para el gas refrigerante que utiliza, en este caso amoniaco.
  - ii) No realizó el monitoreo de sus efluentes en la frecuencia establecida en su instrumento de gestión ambiental aprobado.
  - iii) No presentó los reportes de monitoreo de efluentes de los semestres 2009 – I y II, 2010 – I y II, 2011 – I y II y 2012 – I y II en el plazo establecido por ley.
  - iv) No realizó el monitoreo de la calidad de ruido dos veces por año, lo que se establece en su instrumento de gestión aprobado.
  - v) No presentó los reportes de monitoreo de calidad de ruido de los semestres 2011 – I y II; y, 2012 – I y II.
  - vi) No presentó los reportes de monitoreo de calidad de aire de los semestres 2011 – I y II; y, 2012 – I y II.
  - vii) No realizó un adecuado manejo de los residuos sólidos.
  - viii) No cuenta con un almacén central para los residuos peligrosos.

<sup>3</sup> Foja 1.

<sup>4</sup> Fojas 37 a 46.

5. El 19 de julio de 2013, Cetus presentó a DFSAI su escrito de descargos<sup>5</sup> respecto a las imputaciones efectuadas mediante la Resolución Subdirectoral N° 526-2013-OEFA/DFSAI/SDI.
6. El 29 de agosto de 2013, la DFSAI notificó a Cetus la Resolución Subdirectoral N° 706-2013-OEFA-DFSAI/SDI<sup>6</sup> que precisó el inicio del procedimiento administrativo sancionador realizado mediante la Resolución Subdirectoral N° 526-2013-OEFA/DFSAI/SDI, respecto de las sanciones que se podrían imponer y el inicio del procedimiento administrativo sancionador respecto a las imputaciones establecidas en el artículo 5° de la referida resolución, las cuales consisten en veintiocho (28) imputaciones.
7. El 20 de setiembre de 2013, Cetus presentó ante la DFSAI su escrito de descargos<sup>7</sup> respecto a las imputaciones efectuadas mediante la Resolución Subdirectoral N° 706-2013-OEFA-DFSAI/SDI.
8. El 27 de setiembre de 2013, la DFSAI expidió la Resolución Directoral N° 438-2013-OEFA/DFSAI<sup>8</sup> que dispuso sancionar a Cetus con una multa ascendente a ciento ochenta y un (181) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), la suspensión de la licencia de operación por setenta y ocho días efectivos (78) y una amonestación por escrito donde se le obliga a corregir la infracción, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Cuadro de Sanción

N°	Hecho Imputado	Tipificación de la Sanción	Sanción
1	No realizó el monitoreo de sus efluentes del año 2009 en la frecuencia semestral, conforme lo establece su EIA.	Numeral 73 del Artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE <sup>9</sup> . Sub Código 73.1 del Código 73 del Cuadro Anexo del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE <sup>10</sup> .	5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos

<sup>5</sup> Fojas 51 a 134.

<sup>6</sup> Fojas 137 a 146.

<sup>7</sup> Fojas 279 a 325.

<sup>8</sup> Fojas 180 a 201.

<sup>9</sup> 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:

(...)

73. Incumplir compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, contenidos en los instrumentos de gestión ambiental (EIA, PAMA, PMA y otros) y obligaciones ambientales aprobadas por la autoridad sectorial competente".

<sup>10</sup> Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE – Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas – RISPAC, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de diciembre de 2011.

2	No realizó el monitoreo de sus efluentes del año 2010 en la frecuencia semestral, conforme lo establece su EIA.	<p>Numeral 73 del Artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.</p> <p>Sub Código 73.1 del Código 73 del Cuadro Anexo del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.</p>	5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
3	No realizó el monitoreo de sus efluentes del año 2011 en la frecuencia semestral, conforme lo establece su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
4	No presentó el reporte de monitoreo de sus efluentes correspondientes al semestre 2009-I dentro del plazo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
5	No presentó el reporte de monitoreo de sus efluentes correspondientes al semestre 2009-II dentro del plazo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
6	No presentó el reporte de monitoreo de sus efluentes correspondientes al semestre 2010-I dentro del plazo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
7	No presentó el reporte de monitoreo de sus efluentes correspondientes al semestre 2010-II dentro del plazo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
8	No presentó el reporte de monitoreo de sus efluentes correspondientes al semestre 2011-I dentro del plazo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
9	No presentó el reporte de monitoreo de sus efluentes correspondientes al semestre 2011-II dentro del plazo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
10	No presentó el reporte de monitoreo de sus efluentes correspondientes al semestre 2012-I dentro del plazo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
11	No presentó el reporte de monitoreo de sus efluentes correspondientes al semestre 2012-II dentro del plazo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
12	No realizó el monitoreo de la calidad de ruido correspondiente al año 2011 conforme a lo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
13	No realizó el monitoreo de la calidad de ruido en verano del año 2012 conforme a lo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos

Código	Infracción	Sub Código de la Infracción	Medida Cautelar y Medidas Correctivas o Reparadoras	Determinación de la Sanción					
				Tipo	Sanción				
73	Incumplir compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, contenidos en los instrumentos de gestión ambiental (EIA, PAMA, PMA y otros) y obligaciones ambientales aprobadas por la autoridad sectorial competente.	73.1	Suspensión del derecho administrativo hasta que cumpla con los compromisos ambientales asumidos	Grave	<table border="1"> <tr> <td>Multa</td> <td>5 UIT</td> </tr> <tr> <td>Suspensión</td> <td>De la licencia de operación por tres (3) días efectivos de procesamiento.</td> </tr> </table>	Multa	5 UIT	Suspensión	De la licencia de operación por tres (3) días efectivos de procesamiento.
Multa	5 UIT								
Suspensión	De la licencia de operación por tres (3) días efectivos de procesamiento.								

14	No realizó el monitoreo de la calidad de ruido en invierno del año 2012 conforme a lo establecido en su EIA.	<p>Numeral 73 del Artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.</p> <p>Sub Código 73.1 del Código 73 del Cuadro Anexo del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.</p>	5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
15	No presentó el reporte de monitoreo de la calidad de ruido correspondiente al periodo 2011-I conforme a lo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
16	No presentó el reporte de monitoreo de la calidad de ruido correspondiente al periodo 2011-II conforme a lo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
17	No presentó el reporte de monitoreo de la calidad de ruido correspondiente al periodo 2012-I conforme a lo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
18	No presentó el reporte de monitoreo de la calidad de ruido correspondiente al periodo 2012-II conforme a lo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
19	No presentó el reporte de monitoreo de la calidad de aire correspondiente al periodo 2011-I conforme a lo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
20	No presentó el reporte de monitoreo de la calidad de aire correspondiente al periodo 2011-II conforme a lo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
21	No presentó el reporte de monitoreo de la calidad de aire correspondiente al periodo 2012-I conforme a lo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
22	No presentó el reporte de monitoreo de la calidad de aire correspondiente al periodo 2012-II conforme a lo establecido en su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
23	No realizó un adecuado manejo de sus residuos sólidos en su planta de congelado.		<p>Literal a) del Numeral 1 del Artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>11</sup>.</p> <p>Numeral 1 del Artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>12</sup>.</p>
24	No cuenta con un almacén central para los residuos peligrosos en su planta de congelado.	Literal d) del Numeral 2 del Artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>13</sup> .	51 UIT

<sup>11</sup> Decreto Supremo N° 057-2004-PCM – Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

"Artículo 145°.- Infracciones

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

1. Infracciones leves.- en los siguientes casos:

a) Negligencia en el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos".

<sup>12</sup> Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

"Artículo 147°.- Sanciones

Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas:

1. Infracciones leves:

a. Amonestación por escrito en donde se le obliga a corregir la infracción; y,

b. Multas de 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 hasta 50 UIT".

<sup>13</sup> Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

"Artículo 145°.- Infracciones

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

(...)

		Numeral 2 del Artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>14</sup> .	
25	No realizó el monitoreo de la calidad de aire del año 2011 en la frecuencia semestral conforme lo establece su EIA.	Numeral 73 del Artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.  Sub Código 73.1 del Código 73 del Cuadro Anexo del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.	5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
26	No ha realizado el monitoreo de la calidad de aire del año 2012 en la frecuencia semestral conforme lo establece su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
27	No realizó el monitoreo de los parámetros respecto de la calidad de aire conforme lo señala su EIA.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
28	No implementó el detector de fuga para el gas refrigerante que utiliza, en este caso amoniaco, en las actividades que realiza en su planta de congelado.		5 UIT y Suspensión de la licencia de operación por tres (3) días efectivos
<b>SANCIÓN PECUNIARIA</b>		<b>181 UIT</b>	
<b>SANCIÓN NO PECUNIARIA</b>		<b>Suspensión de la licencia de operación por setenta y ocho (78) días efectivos de procesamiento. Amonestación por escrito en la que se le obliga a corregir su conducta.</b>	

9. El 23 de octubre de 2013, Cetus interpuso recurso de apelación<sup>15</sup> solicitando a este Tribunal declare, indistintamente, la nulidad o revoque la Resolución Directoral N° 438-2013-OEFA/DFSAI.

*Fundamentos jurídicos del recurso de apelación*

- a) Con fecha 20 de setiembre de 2013 Cetus presentó su escrito de descargos, sin embargo, los fundamentos y pruebas presentados en dicho escrito no han sido valorados en la resolución materia de impugnación, tal como se observa del rubro denominado "Antecedentes", por lo que se les ha generado un estado de indefensión en el presente procedimiento, contraviniendo el principio de debido procedimiento establecido en el Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444).
- b) Por otro lado, ha cumplido con los compromisos ambientales asumidos en su estudio de impacto ambiental, puesto que el compromiso asumido respecto al

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:

(...)

d) Incumplimiento de las disposiciones establecidas por la autoridad competente".

<sup>14</sup> Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

"Artículo 147°.- Sanciones

Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas:

(...)

2. Infracciones graves:

- a. Suspensión parcial o total, por un período de hasta 60 días de las actividades o procedimientos operativos de las EPS-RS, EC-RS o generadores de residuos del ámbito de gestión no municipal; y,  
b. Multa desde 21 a 50 UIT. En caso se trate de residuos peligrosos, la multa será de 51 hasta 100 UIT".

<sup>15</sup> Fojas 205 a 271.

manejo de efluentes calidad de ruido y calidad de aire, ha sido únicamente el de realizar los monitoreos en la frecuencia y periodicidad previamente determinadas, mas no se determinó el compromiso de reportar dichos monitoreos.

- c) La Resolución Ministerial N° 003-2002-PE es aplicable sólo a la industria pesquera de consumo humano indirecto, sin embargo, en el presente caso se trata de una empresa dedicada a la industria pesquera de consumo humano directo, por lo que no se le puede exigir las obligaciones establecidas en dicha norma.
- d) No se debe aplicar el Numeral 73 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE (en adelante, Decreto Supremo N° 012-2001-PE), en razón a que Cetus no asumió como compromiso ambiental la presentación de los reportes de monitoreos de efluentes, calidad de ruido y aire.
- e) Se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, toda vez que las infracciones y sanciones que se pretende imponer no se encuentran previstas en una norma con rango de ley y no se encuentran descritas en una norma del mismo rango.
- f) Las sanciones impuestas resultan excesivas y desproporcionadas al no seguirse los lineamientos normativos establecidos en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD) y en la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.
- g) Respecto a la imputación de no implementar el detector de fuga para el gas refrigerante Cetus señaló que antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador adquirió dicho detector por lo cual debe tener en cuenta el artículo 35° de la Resolución del Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD<sup>16</sup>. Además en el supuesto que existiera una fuga del refrigerante Cetus cuenta con un plan de contingencias ante dicha situación.
- h) En cuanto a que Cetus no cuenta con un almacén de residuos sólidos peligrosos, la empresa indicó que el único incumplimiento que se ha constatado al momento de la supervisión es que contaba con un almacén

<sup>16</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD – Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

"Artículo 35°.- Circunstancias atenuantes especiales

Se consideran circunstancias atenuantes especiales las siguientes:

- (i) La subsanación voluntaria por parte del administrado del acto u omisión imputados como supuesta infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos;
- (ii) Cuando el administrado acredite haber cesado la conducta ilegal tan pronto tuvo conocimiento de ella e inició las acciones necesarias para revertir o remediar sus efectos adversos; u,
- (iii) Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas, dependiendo de cada caso particular."

para el almacenamiento de los residuos sólidos pero que éste no contaba con el rotulado y el techado correspondiente, lo cual ha sido subsanado a la fecha, en tal sentido no se ha configurado la infracción de no contar con un almacén para el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos.

## II. COMPETENCIA

10. 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<sup>17</sup>, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>18</sup> (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.
12. 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 OEFA<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> 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".

<sup>18</sup> 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

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".

Ley N° 29325.

"Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades".



13. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>20</sup> 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 (en adelante, PRODUCE) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD<sup>21</sup> 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.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>22</sup>, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>23</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales

<sup>20</sup> 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".

<sup>21</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD, publicado 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".

<sup>22</sup> 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".

<sup>23</sup> Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el 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".

existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)<sup>24</sup>.

16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, Ley N° 28611)<sup>25</sup>, 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 esa 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.
18. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación al rango constitucional del conjunto de normas jurídicas que regulan 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 ambiente<sup>26</sup>.
19. 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 fundamental<sup>27</sup> 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 preserve<sup>28</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>29</sup>.

  
<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

<sup>25</sup> 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".

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>27</sup> 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".

<sup>28</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. 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 inciertos<sup>30</sup>.
22. Bajo dicho marco constitucional, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas, así como las obligaciones de los particulares en el marco de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA A RESOLVER

23. La resolución de las controversias planteadas en el presente caso se puede realizar a partir del análisis de los aspectos relevantes de las cuestiones controvertidas en el expediente. De acuerdo con esta metodología, las respuestas a las controversias jurídicas, formuladas a modo de preguntas principales que a su vez se pueden sustentar en preguntas y respuestas secundarias, resuelven la controversia planteada<sup>31</sup>.

---

"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".

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>31</sup> Una metodología para el trabajo jurídico similar a la adoptada por el Tribunal es propuesta por Marcial Rubio Correa que señala lo siguiente:

"Del cotejo de los hechos de la realidad y los elementos aportados al caso por el sistema jurídico, aparecen los problemas que deben ser solucionados desde el Derecho.  
Los problemas son de dos tipos: principales (o centrales) y accesorios (o secundarios), ambos importantes. El problema principal es aquel cuya respuesta resuelve el caso planteado (...).  
Los problemas accesorios son los que contribuyen a resolver el problema principal (...).  
Los problemas deben ser formulados clara y distintamente (primera regla de Descartes) y analizados hasta en sus unidades de problema más elementales (segunda regla)".

Ver: RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Sexta Edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 1993. pp. 360 - 361.

24. A juicio del Tribunal, la cuestión controvertida en el presente caso, es la siguiente:

Única cuestión controvertida: Si en la Resolución Directoral N° 438-2013-OEFA/DFSAI se habría evaluado los descargos presentados por Cetus, de acuerdo al principio del debido procedimiento y el derecho de defensa.

## V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

V.1. Única cuestión controvertida: Si en la Resolución Directoral N° 438-2013-OEFA/DFSAI se habría evaluado lo descargos presentados por Cetus, de acuerdo al principio del debido procedimiento y el derecho de defensa

25. En relación a lo señalado en el literal a) del considerando 9 de la presente resolución, la recurrente plantea que en el presente procedimiento se le ha generado un estado de indefensión, al no haberse evaluado el escrito de descargo de fecha 20 de setiembre de 2013, en la resolución materia de impugnación.

26. Al respecto, este Tribunal considera necesario determinar si en la Resolución Directoral N° 438-2013-OEFA/DFSAI se habría evaluado los descargos presentados, a fin de determinar si se habría vulnerado el derecho de defensa de la administrada y el principio del debido procedimiento.

27. Cabe mencionar que conforme al principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 concordado con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del mismo cuerpo normativo<sup>32</sup>, disponen que los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, por lo que debe comprenderse el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas<sup>33</sup>, y obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

---

<sup>32</sup>

Ley N° 27444.

"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.

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

  
  
<sup>33</sup>

El autor Morón Urbina sostiene que "el derecho a ofrecer y producir pruebas se refiere al derecho de presentar material probatorio, a exigir que la administración produzca y actúe los ofrecidos por el administrado. Igualmente, sostiene que el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho se refiere a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como las cuestiones propuestas por ellos, en tanto hubieren sido pertinentes a la solución del caso, precisando que la administración queda obligada a considerar en sus decisiones los argumentos de los administrados cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto principal y con la decisión a emitirse".

28. En ese sentido, el inciso 5.4 del artículo 5° de la norma indicada, dispone que el contenido del acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados. Al respecto, el autor Juan Carlos Morón Urbina considera que "se contraviene al ordenamiento cuando la instancia decisoria no se pronuncia sobre algunas pretensiones o evidencias fundamentales aportadas en el procedimiento (incongruencia omisiva)"<sup>34</sup>.

29. Al respecto, sobre el derecho de defensa el Tribunal Constitucional ha señalado que<sup>35</sup>:

"El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...) El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado".

30. Asimismo, cabe indicar que el autor Marcial Rubio Correa indica que "el debido proceso, por tanto, no se aplica por igual en todos los procedimientos administrativos conducentes a la producción de actos administrativos. Se usa más intensamente cuando los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración (...) y debe tener su mayor expresión en los procedimientos administrativos de sanción porque, en ellos, se toca de manera más intensa los derechos de la persona"<sup>36</sup>.

31. En el presente caso, de la revisión del considerando 4 de la Resolución Directoral N° 438-2013-OEFA/DFSAI, del 27 de setiembre de 2013, se advierte que la DFSAI evaluó los escritos de fecha 22 de abril y 19 de julio de 2013, presentados por Cetus respecto al Informe N° 00043-2013-OEFA/DS-PES, emitido por DS y a la Resolución Subdirectoral N° 526-2013-OEFA/DFSAI/SDI<sup>37</sup>.

---

Ver: MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica S.A. Lima. Diciembre 2009. p. 67.

<sup>34</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Idem. p. 152.


<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamentos jurídicos 24 y 25.


<sup>36</sup> RUBIO CORREA, Marcial. El Estado Peruano según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 2006. p. 220.

<sup>37</sup> Mediante el cual se inició el procedimiento administrativo sancionador respecto a ocho (8) imputaciones

32. Asimismo, tal como se ha mencionado en los antecedentes de la presente resolución, mediante el escrito de 20 de setiembre de 2013<sup>38</sup>, Cetus presentó los descargos correspondientes a los veintiocho (28) hechos imputados en la Resolución Subdirectoral N° 706-2013-OEFA-DFSAI/SDI, que precisó y dio inicio al procedimiento administrativo sancionador, sin embargo de la revisión de la Resolución Directoral N° 438-2013-OEFA/DFSAI, del 27 de setiembre de 2013 se observa que la DFSAI sancionó a la citada empresa respecto de las veintiocho (28) infracciones señaladas en el Cuadro N° 1 del considerando 8 de la presente resolución, sin emitir pronunciamiento alguno respecto de las afirmaciones y medios probatorios presentados por Cetus en el referido escrito.
33. En ese sentido, dicha resolución contravino los principios de legalidad y del debido procedimiento, pues no valoró ni se pronunció respecto al escrito de descargo presentado por Cetus el 20 de setiembre de 2013, vulnerando su derecho de defensa al no valorarse los argumentos esgrimidos en el mismo, así como los medios probatorios que adjuntó a fin de contradecir los hechos imputados en la Resolución Subdirectoral N° 706-2013-OEFA-DFSAI/SDI.
34. En consecuencia, de acuerdo a las disposiciones mencionadas anteriormente, la resolución directoral citada carece de uno de los requisitos de validez del acto administrativo, en particular el referido al contenido del acto.
35. Siguiendo ese orden de ideas, corresponde precisar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios contenidos en la Ley N° 27444.

Habiéndose verificado que al interior del presente procedimiento sancionador se vulneró los principios de legalidad y debido procedimiento, regulados en los numerales 1.1 y 1.2 del artículo IV del Título Preliminar, así como el artículo 5° de la Ley N° 27444, este Tribunal considera que en aplicación del numeral 202.1 del artículo 202° de la citada Ley, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 438-2013-OEFA/DFSAI del 27 de setiembre de 2013, por haberse incurrido en la causal prevista en el Numeral 1 del artículo 10° de la citada Ley<sup>39</sup>.

  
<sup>38</sup> Fojas 279 a 325.

  
<sup>39</sup> Ley N° 27444.  
"Artículo 10°.- Causales de nulidad  
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:  
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.  
(...)".

  
"Artículo 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 (...)."

36. Atendiendo a lo señalado en el párrafo anterior, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos señalados por Cetus en los literales b) al h) del considerando 9 de la presente resolución.

Estando a los considerandos expuestos, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, la Ley N° 29325, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-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:**

**Artículo primero.- DECLARAR LA NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 438-2013-OEFA/DFSAI del 27 de setiembre de 2013, en consecuencia **RETROTRAER** el procedimiento al momento en que el vicio se produjo, y **DEVOLVER** los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo a sus atribuciones, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo segundo.- NOTIFICAR** la presente resolución a Exportadora Cetus S.A.C. y **REMITIR** el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.


Regístrese y comuníquese.



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



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



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



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

