

REPÚBLICA DEL PERÚ



## *Tribunal de Fiscalización Ambiental*

### *Resolución N° 043-2014-OEFA/IFA*

**EXPEDIENTE N°** : 1831-2010-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs.  
**ADMINISTRADO** : ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C.  
**SECTOR** : PESQUERÍA  
**APELACIÓN** : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 604-2013-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "El plazo establecido para efectuar la innovación tecnológica se encuentra determinado en la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE, cuya ampliación solo fue otorgada mediante la Resolución Ministerial N° 242-2009-PRODUCE. Además, al comprobarse la comisión de la infracción por parte del administrado debe aplicarse la sanción contemplada en la legislación en virtud del principio de legalidad".

Lima, 28 FEB. 2014




#### **I. ANTECEDENTES**

1. Alimentos Los Ferroles S.A.C.<sup>1</sup> (en adelante, Los Ferroles) es titular de la licencia de operación para desarrollar la actividad de procesamiento de recursos hidrobiológicos destinados al consumo humano indirecto, a través de una planta de harina de pescado de alto contenido proteínico, con una capacidad instalada de 10 t/h de procesamiento de materia prima<sup>2</sup>, en el establecimiento industrial pesquero ubicado en Av. Prolongación Centenario N° 1960, Zona Los Ferroles, distrito y provincia constitucional del Callao.
2. El 24 de julio de 2008 se emitió la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE cuyo artículo 1° dispuso que los titulares de las plantas de harina y aceite de

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20118277644.

<sup>2</sup> Según la Resolución Directoral N° 162-2008-PRODUCE/DGEPP, de fecha 19 de marzo de 2008.

pescado estaban obligados a realizar la innovación tecnológica para mitigar sus emisiones al medio ambiente de acuerdo al cronograma establecido según los puertos en el que se ubican los establecimientos industriales pesqueros. Dicha resolución estableció como plazo máximo para efectuar la innovación tecnológica en los establecimientos industriales pesqueros ubicados en el Callao, hasta el 31 de julio de 2010.

3. El 31 de agosto de 2010, los inspectores la Dirección de Asuntos Ambientales de Pesquería (en adelante, DIGAAP) del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE) efectuaron la inspección a la planta de harina de pescado de alto contenido proteínico, durante la cual se constató que Los Ferroles no había instalado el colector de vahos de los secadores (2) de vapor indirecto (Rotadisk) a la planta evaporadora de agua de cola, por lo cual no habría cumplido con la innovación tecnológica dispuesta por la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE. Como consecuencia de ello se emitió el Reporte de Ocurrencias N° 009-2010-PRODUCE/DIGAPP<sup>3</sup> y el Informe N° 103-2010-PRODUCE/DIGAAP-Dsa<sup>4</sup>, por incurrir presuntamente en la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca (en adelante, Decreto Supremo N° 012-2001-PE. Asimismo, se notificó "in situ" a Los Ferroles el inicio del procedimiento administrativo sancionador.
-  4. El 13 de setiembre de 2010, la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia (en adelante, DIGSECOVI) de PRODUCE emitió la Resolución Directoral N° 2979-2010-PRODUCE/DIGSECOVI<sup>5</sup> que dispuso como medida cautelar la suspensión de la licencia de operación otorgada mediante la Resolución Directoral N° 162-2008-PRODUCE/DGEPP a Los Ferroles hasta que cumpla con los compromisos ambientales asumidos en razón de lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE.
-  5. El 7 de setiembre de 2010, Los Ferroles presentó su escrito de descargos<sup>6</sup> ante la DIGAAP sobre los hechos imputados en la notificación del Reporte de Ocurrencias N° 009-2010-PRODUCE/DIGAAP.
-  6. El 21 de setiembre de 2010, los inspectores de la DIGAAP efectuaron la labor de inspección a la planta de harina de pescado de alto contenido proteínico de titularidad de Los Ferroles, verificando que se cumplió con la instalación de un sistema para colectar los vahos de los secadores a vapor indirecto hacia la planta evaporadora de agua de cola como fuente de energía. Como producto de dicha inspección se emitió el Acta de Inspección Técnico Ambiental<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Foja 2.

<sup>4</sup> Fojas 3 a 7.

<sup>5</sup> Fojas 11 a 13.

<sup>6</sup> Fojas 16 a 19. Dicho descargo fue remitido por la DIGAAP a la DIGSECOVI el 13 de setiembre de 2010.

<sup>7</sup> Foja 23.

7. El 1 de octubre de 2010, la DIGSECOVI emitió la Resolución Directoral N° 3265-2010-PRODUCE/DIGSECOVI<sup>8</sup> que dispuso el levantamiento de la medida cautelar expedida por la Resolución Directoral N° 2979-2010-PRODUCE/DIGSECOVI, en razón a lo verificado por los inspectores de la DIGAAP en el Acta de Inspección Técnico Ambiental de fecha 21 de setiembre de 2010.
8. El 4 de junio de 2012, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) emitió la Carta N° 252-2012-OEFA/DFSAI/SDI que comunicó a Los Ferroles la precisión del inicio del procedimiento administrativo sancionador y la transferencia de funciones del PRODUCE al OEFA.
9. El 4 de julio de 2012, Los Ferroles presentó su escrito de descargos<sup>9</sup> ante la DFSAI respecto a lo comunicado en la Carta N° 252-2012-OEFA/DFSAI/SDI.
10. El 27 de diciembre de 2013, la DFSAI expidió la Resolución Directoral N° 604-2013-OEFA/DFSAI<sup>10</sup> que dispuso sancionar a Los Ferroles con una multa ascendente a dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: cuadro de sanción

N°	Hecho Imputado	Tipificación de la Infracción y de la Sanción	Sanción
1	No cumplió con su obligación ambiental al no efectuar la innovación tecnológica, y no instalar el colector de vahos de los dos (2) secadores a vapor indirecto (rotadisk) hacia la planta evaporadora de agua de cola.	Numeral 73 del Artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE <sup>11</sup> . Código 73 del Cuadro Anexo del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE <sup>12</sup> .	2 UIT
<b>MULTA</b>			<b>2 UIT</b>

<sup>8</sup> Fojas 29 y 30.

<sup>9</sup> Fojas 37 a 43.

<sup>10</sup> Fojas 54 a 59.

<sup>11</sup> Decreto Supremo N° 012-2001-PE, que aprueba el 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, presentados ante la autoridad competente.

<sup>12</sup> Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC), publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto de 2007.




CÓDIGO	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.	No	Multa	73.2 Plantas de procesamiento dedicadas al CHD o CHI y no se encuentran operando al momento de la inspección: 2 UIT

11. La Resolución Directoral N° 604-2013-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos jurídicos:

*Fundamentos jurídicos de la Resolución Directoral N° 604-2013-OEFA/DFSAI*

- a) La implementación de la innovación tecnológica para mitigar las emisiones al ambiente, tenía como plazo final para las plantas ubicadas en el puerto del Callao hasta el 31 de julio de 2010.
- b) Dado que Los Ferroles se comprometió a efectuar la innovación tecnológica (a través de la aprobación de su cronograma por parte de la autoridad administrativa), su incumplimiento (acreditado en la inspección del 31 de agosto de 2010) configura la conducta infractora prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
- c) Asimismo, el cumplimiento de la innovación tecnológica el 21 de setiembre de 2010, se produjo fuera del plazo previsto normativamente (hasta el 31 de julio de 2010), por tanto el cumplimiento posterior no enerva la existencia de la conducta infractora antes indicada.
12. El 23 de enero de 2014, Los Ferroles interpuso recurso de apelación<sup>13</sup> solicitando a este Tribunal revoque la Resolución Directoral N° 604-2013-OEFA/DFSAI.

*Fundamentos jurídicos del recurso de apelación*

- 
- a) El 3 de agosto de 2010 la DIGAAP realizó una primera inspección en la cual se dejó constancia que Los Ferroles cumplió con efectuar la innovación tecnológica dentro del plazo contemplado establecido en la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE, sin embargo el inspector del PRODUCE consideró necesario la instalación adicional de un ducto hermético, por lo que se entiende que se ha otorgado un plazo adicional para la instalación de dicho equipo.
- 
- b) Asimismo, no le corresponde a Los Ferroles verificar la competencia o no del mismo para otorgar un plazo adicional, sino que es responsabilidad del órgano de la administración pública el instruir de forma correcta a sus inspectores, por lo que una interpretación contraria a la indicada precedentemente implicaría vulnerar el principio de legalidad, dispuesto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444) y el principio de conducta procedimental contemplado en el numeral 1.8 del citado artículo<sup>14</sup>.
- 

<sup>13</sup> Fojas 62 a 71.

<sup>14</sup> 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. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho 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.

- c) Igualmente, la innovación tecnológica se completó de acuerdo al cronograma, mientras que la instalación del ducto hermético fue una exigencia adicional solicitada por el funcionario de PRODUCE, por lo que no se puede requerírsele la instalación del colector después de 27 días de la inspección del 3 de agosto de 2010.
- d) Cabe mencionar que la legislación pesquera y normativa que rigen el proceso administrativo en general hacen hincapié en la importancia de la intencionalidad en la conducta del administrado para determinar si ésta debe ser objeto de sanción o no, tal como establece el artículo 149° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, que aprobó el Reglamento de la Ley General de Pesca<sup>15</sup> (en adelante, Decreto Supremo N° 012-2001-PE), en concordancia con el principio de razonabilidad recogido en el artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>16</sup>. En el presente caso, el factor de intencionalidad no está presente toda vez que Los Ferroles realizó los trabajos de implementación del colector de vahos, tal como se acreditó en la inspección del día 21 de setiembre de 2010.

## II. COMPETENCIA

13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y

(...)

1.8 Principio de conducta procedimental.- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal".

<sup>15</sup>

Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

"Artículo 149°.- Criterios para la imposición de sanciones

149.1 Las sanciones a que se refiere el Artículo 83 de la Ley serán impuestas por las instancias sancionadoras señaladas en los artículos precedentes, únicamente en el caso de que se ponga en peligro la sostenibilidad de los recursos y sobre la base de evaluar las consideraciones siguientes:

- a) Naturaleza de la infracción;
- b) Intencionalidad o culpa del infractor;
- c) Daños y perjuicios causados principalmente a los recursos hidrobiológicos, al ambiente y el beneficio ilegalmente obtenido; y,
- d) Reiterancia o reincidencia en la comisión de infracciones.

149.2 En forma excepcional, las instancias sancionadoras podrán utilizar como criterio atenuante para la imposición de una determinada sanción, el hecho de que el agente infractor haya acreditado en el proceso sancionador la imposibilidad de cumplimiento de la normatividad cuya contravención originaría la sanción correspondiente".

<sup>16</sup>

Ley N° 27444.

"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".

Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, Decreto Legislativo N° 1013)<sup>17</sup>, se crea el OEFA.

14. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<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.
15. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>19</sup>.
16. 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 PRODUCE al

<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".

<sup>19</sup> 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".

<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".

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.

17. 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

18. 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 existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>24</sup>.
19. 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

<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:

- 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.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley".

<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

(...)

aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

20. En 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.
21. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan 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>.
22. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho 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>.
23. 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

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:

"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.



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.

24. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>30</sup>.
25. 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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS A RESOLVER

26. 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>.
27. A juicio del Tribunal, las cuestiones controvertidas principales y secundarias en el presente caso, son las siguientes:

- (i) Primera cuestión controvertida: Si la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE contenía la obligación ambiental fiscalizable consistente en realizar la innovación tecnológica en los establecimientos industriales pesqueros

<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.

- (ii) Segunda cuestión controvertida: Si en la inspección efectuada el 3 de agosto de 2010 se otorgó un plazo adicional a Los Ferroles para implementar el colector de vahos de los secadores a la planta evaporadora de agua de cola
- (iii) Tercera cuestión controvertida: Si se cumplió con la instalación del colector de vahos de los secadores a la planta evaporadora al 31 de julio de 2010
- Si se vulneró el principio de razonabilidad en el presente procedimiento administrativo sancionador al haber cumplido con la instalación del ducto

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.1. Primera cuestión controvertida: Si la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE contenía la obligación ambiental fiscalizable consistente en realizar la innovación tecnológica en los establecimientos industriales pesqueros

28. Antes de evaluar los argumentos esgrimidos por Los Ferroles en su recurso de apelación, este Órgano Colegiado considera que debe analizarse cual es la obligación ambiental fiscalizable y el plazo dispuesto por la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE.
29. Al respecto, debe mencionarse que el artículo 76° de la Ley N° 28611<sup>32</sup>, en concordancia con el artículo 6° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca<sup>33</sup> (en adelante, Decreto Ley N° 25977) establecen que con la finalidad de impulsar la mejora continua de desempeño ambiental por parte de los titulares de las operaciones, el Estado dentro del marco de la actividad pesquera puede exigir que se adopten las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar los impactos ambientales de contaminación y deterioro en el entorno marítimo, terrestre y atmosférico.
30. Bajo dicho contexto, se emitió la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE cuyo artículo 1° dispuso que los titulares de las plantas de harina y aceite de pescado estaban obligados a realizar la innovación tecnológica para mitigar sus emisiones al medio ambiente de acuerdo al cronograma establecido según los puertos en que se ubican los establecimientos industriales pesqueros<sup>34</sup>. Asimismo,

<sup>32</sup> Ley N° 28611.  
"Artículo 76°.- De los sistemas de gestión ambiental y mejora continua  
El Estado promueve que los titulares de operaciones adopten sistemas de gestión ambiental acordes con la naturaleza y magnitud de sus operaciones, con la finalidad de impulsar la mejora continua de sus niveles de desempeño ambiental".

<sup>33</sup> Decreto Ley N° 25977, que aprueba la Ley General de Pesca, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de diciembre de 1992.  
"Artículo 6°.- El Estado, dentro del marco regulador de la actividad pesquera, vela por la protección y preservación del medio ambiente, exigiendo que se adopten las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar los daños o riesgos de contaminación o deterioro en el entorno marítimo terrestre y atmosférico".

<sup>34</sup> Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2008.

el literal b) del artículo 2° de la citada norma, dispuso como obligaciones para mitigar las emisiones de gases, vahos y el material particulado al medio ambiente, por parte de los titulares de las establecimientos industriales pesqueros las siguientes:

- a) Innovar el sistema de secado, por sistemas de secado a vapor indirecto, secado con recirculación de gases calientes, sistemas de secado que incluyan tratamientos eficientes de gases, recuperación de material particulado (finos de harina)<sup>35</sup>.
  - b) Aprovechar los vahos de secado como fuente de energía en la planta evaporadora de agua de cola de película descendente.
  - c) Eliminar las emisiones fugitivas de gases y vahos de los equipos básicos y complementarios del proceso, mediante un adecuado sistema de condensación.
  - d) Cambiar el sistema de combustible de petróleo residual por el de gas natural, en los lugares que cuentan con líneas de abastecimiento.
31. Además el artículo 3° de la citada norma estableció que se debía presentar un cronograma de inversiones de innovación tecnológica a la DIGAAP, para su aprobación correspondiente<sup>36</sup>.
32. En el presente caso, se tiene que mediante la Resolución Directoral N° 162-2008-PRODUCE/DGEPP, de fecha 19 de marzo de 2008, se otorgó licencia de operación a Los Ferroles<sup>37</sup> para que desarrolle la actividad de procesamiento de recursos hidrobiológicos destinado al consumo humano indirecto, a través de su planta de

\*Artículo 1°.- Los titulares de las plantas de harina y aceite de pescado y de harina residual de pescado están obligados a realizar la innovación tecnológica para mitigar sus emisiones al medio ambiente de acuerdo el cronograma siguiente:

PUERTOS	PLAZO
Chimbote, Callao, Chancay y Pisco	31 de diciembre de 2009
Colshco, Paita, Salaverry y Chicama	31 de diciembre de 2010
Bayovar, Sechura, Supe, Santa, Casma, Huarmey, Mollendo e Ilo	31 de diciembre de 2011
Végueta, Carquín, Huacho, Tambo de Mora, Atico, La Planchada y otros	31 de diciembre de 2012

<sup>35</sup> Literal modificado por la Resolución Ministerial N° 242-2009-PRODUCE, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de junio de 2009.

<sup>36</sup> Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE.



\*Artículo 3°.- En el plazo de ciento veinte (120) días calendario, contados desde el día siguiente de publicación de la presente Resolución Ministerial, los titulares de las plantas de harina y aceite de pescado y de harina residual de pescado deben presentar un cronograma de inversiones de innovación tecnológica a la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería, para su aprobación correspondiente\*.

<sup>37</sup> Mediante escrito de fecha 21 de octubre de 2008 (fojas 3 a 5), Los Ferroles presentó ante la DIGAAP de PRODUCE el cronograma para efectuar la innovación tecnológica dispuesta mediante la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE, el cual fue aprobado por parte de la citada dirección mediante el Oficio N° 1410-2008-PRODUCE/DIGAAP-Daep (foja 50).

harina de pescado de alto contenido proteínico, ubicada en el distrito y provincia constitucional del Callao.

33. En razón a ello, la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE dispuso como plazo para efectuar la innovación tecnológica a fin de mitigar las emisiones de gases, vahos y el material particulado por parte de los establecimientos industriales pesqueros ubicados en el Callao hasta el 31 de diciembre de 2009.
34. Sin embargo, cabe mencionar que mediante la Resolución Ministerial N° 242-2009-PRODUCE<sup>38</sup> se amplió el plazo para efectuar la innovación tecnológica para los establecimientos industriales que se encuentran en el Callao hasta el 31 de julio de 2010.
35. De lo expuesto, tenemos que la obligación ambiental fiscalizable contenida en la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE era que las empresas dedicadas a las actividades pesqueras realicen la innovación tecnológica en sus establecimientos industriales pesqueros para mitigar sus emisiones al medio ambiente, otorgando para tal efecto y en el caso de los establecimientos ubicados en el Callao un plazo que vencía el 31 de julio de 2010.

**V.2. Segunda cuestión controvertida: Si en la inspección efectuada el 3 de agosto de 2010 se otorgó un plazo adicional a Los Ferroles para implementar el colector de vahos de los secadores a la planta evaporadora de agua de cola**

- 
36. En los literales a) y b) del considerando 12 de la presente resolución, Los Ferroles indicó que los inspectores de la DIGAAP en la inspección realizada el 3 de agosto de 2010 le otorgaron un plazo adicional para efectuar la innovación tecnológica, por lo que no le corresponde verificar la competencia del inspector para otorgar dicho plazo.
  37. Al respecto, este Tribunal considera que debe determinarse si en la inspección del 3 de agosto de 2010 se otorgó un plazo adicional para cumplir con la innovación tecnológica dispuesta mediante la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE.
  38. En el presente caso, se observa del Acta de Inspección Técnico - Ambiental<sup>39</sup>, cuya copia fue presentada por Los Ferroles en su escrito de descargos, que los inspectores de la DIGAAP verificaron el establecimiento industrial pesquero de la citada empresa ubicada en el Callao, el 3 de agosto de 2010, a las 17:25 horas, y consignaron en el rubro denominado "Como resultado de esta Inspección de Verificación", lo siguiente:
- 

<sup>38</sup> Resolución Ministerial N° 242-2009-PRODUCE.

"Artículo 2°.- Modificar el plazo establecido en el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE, en lo que respecta a los titulares de los establecimientos industriales pesqueros de harina y aceite de pescado y de harina residual de recursos hidrobiológicos ubicados en los puertos de Chimbote, Callao, Chancay y Pisco, el mismo que vencerá el 31 de julio de 2010".

<sup>39</sup> Foja 16.

"La empresa ha cumplido con efectuar la innovación tecnológica relacionada con el cambio de secadores a vapor indirecto, uso de gas natural para los calderos de vapor y torres de enfriamiento para emisiones fugitivas. Deberá instalarse un ducto hermetizado que conecte los ciclones con la torre de enfriamiento de emisiones fugitivas los sistemas implementados deberán cumplir con los Límites Máximos Permisibles aprobados mediante D.S. N° 011-2009-MINAM".

39. De lo expuesto, se observa que los inspectores de la DIGAAP de PRODUCE verificaron que Los Ferroles cumplió parcialmente con la innovación tecnológica dispuesta mediante la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE, en lo referido a innovar a un sistema de secado a vapor indirecto y el cambio del sistema de combustible<sup>40</sup>; sin embargo, en dicha acta no se observa que los inspectores le hayan otorgado un plazo adicional a la citada empresa para cumplir con la innovación tecnológica dispuesta por la referida resolución ministerial. (Subrayado agregado)
40. Asimismo, en cuanto al requerimiento de la instalación de un ducto hermético que conecte los ciclones con la torre de enfriamiento, debe mencionarse que la torre de enfriamiento forma parte de la planta evaporadora<sup>41</sup> y se encuentra a la salida de los vapores de ésta, teniendo como finalidad enfriar una corriente de agua por evaporización, con el intercambio de calor sensible y latente de una corriente de aire que circula por el mismo equipo. Igualmente, los ciclones también forman parte de la planta evaporadora y sirven para separar el líquido y los vahos, drenando el líquido al recipiente colector hacia la bomba de recirculación y los vahos pasan al condensador<sup>42</sup>.
41. Por otro lado, tal como se mencionó en los antecedentes de la presente resolución, del Reporte de Ocurrencias N° 009-2010-PRODUCE/DIGAAP<sup>43</sup>, del Informe N° 103-2010-PRODUCE/DIGAAP-Dsa<sup>44</sup> y de las fotografías Nos. 1 y 2<sup>45</sup>, los inspectores de la DIGAAP constataron que la empresa no había cumplido con instalar el colector de vahos de los secadores a la planta evaporadora de agua de cola. (Subrayado agregado)
42. Cabe mencionar que los secadores son equipos utilizados en el proceso de secado, el cual es una de las etapas de mayor importancia del proceso de elaboración de

<sup>40</sup> Literales a) y d) del artículo 2° de la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE.

<sup>41</sup> En la planta evaporadora se trata el agua de cola proveniente de las centrifugas del proceso, cuyo objetivo, como su propio nombre lo dice, es evaporar los líquidos, a fin de concentrar los finos sólidos suspendidos y disueltos. (Definición contemplada en la Resolución Ministerial N° 181-2009-PRODUCE)

<sup>42</sup> Ati Group 2013 "El Proceso de Evaporación de Agua de Cola". Consulta: 25 de febrero de 2014. <http://www.slideshare.net/atigroup/2-el-proceso-de-evaporacin-de-agua-de-cola-16203180>

<sup>43</sup> Foja 2.

<sup>44</sup> Fojas 3 a 7.

<sup>45</sup> Foja 6.


harina de pescado, puesto que determina la calidad de la harina de pescado debido a la degradación térmica de los aminoácidos constituyentes, en especial la lisina, y la pérdida de digestibilidad, lo cual demuestra una disminución marcada en función de la severidad del tratamiento térmico y que dará como consecuencia una harina de alto contenido proteínico<sup>46</sup>.

43. Asimismo, el colector de vahos<sup>47</sup> se ubica a la salida de los secadores de vapor indirecto a fin de que se conecte con la planta evaporadora de agua de cola para que se utilice como un agente calefactor.
44. En tal sentido, se observa que la indicación de los inspectores de la DIGAAP el 3 de agosto de 2010, se encontraba referida a la implementación de un ducto que una los equipos que forman parte de la planta evaporadora instalada en el establecimiento industrial pesquero de titularidad de Los Ferroles<sup>48</sup>, ello en razón de lo dispuesto, el artículo 5°, concordado con el artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE<sup>49</sup>, que aprobó el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas – RISPAC (en adelante, Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE), dispositivos según los cuales el inspector de PRODUCE tiene la calidad de fiscalizador y puede instruir al representante del establecimiento industrial pesquero que tome las medidas correctivas al observar una omisión a la normatividad pesquera.
45. De la misma manera lo verificado por los inspectores de la DIGAAP el 3 y 31 de agosto de 2010, son dos hechos distintos puesto que se encuentran referidos a dos implementaciones técnicas diferentes tal como se ha señalado en los considerandos precedentes.

---

<sup>46</sup> Proceso descrito en el Estudio de Impacto Ambiental presentado por Los Ferroles el 26 de diciembre de 2007.

  
<sup>47</sup> Equipo que capta la totalidad de las fugas de vahos de los secadores con el objeto de canalizarlos a un equipo de condensación con agua de mar donde la totalidad del vapor se condensa por enfriamiento (planta evaporadora).

<sup>48</sup> Que cuenta con una planta evaporadora de agua de cola de película descendente, marca HETLAND EVAPORANTING de tres efectos y 8000 l/h de capacidad de operación según el Certificado Ambiental EIA N° 041-2007-PRODUCE/DIGAAP.

<sup>49</sup> Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.

\*Artículo 5°.- Calidad del Inspector

(...)

El inspector acreditado por el Ministerio de la Producción o por las Direcciones Regionales de Producción tiene la calidad de fiscalizador, estando facultado para realizar labores de inspección y vigilancia de los recursos hidrobiológicos en las actividades pesqueras y acuícolas, en todo lugar donde éstas se desarrollen, entre ellas, zonas de pesca, puntos de desembarque, embarcaciones pesqueras, establecimientos industriales (...).

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.

(...)\*.

\*Artículo 7°.- Desarrollo de la Inspección

(...)


En caso de observarse alguna omisión o infracción a las normas vigentes, sin perjuicio de levantarse el respectivo Reporte de Ocurrencias, se procede a instruir al encargado o representante de la unidad inspeccionada, para que realice las acciones correctivas pertinentes".


46. De lo expuesto se concluye que en la inspección del 3 de agosto de 2010 no se le otorgó un plazo adicional a Los Ferroles para cumplir con las disposiciones de la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE, puesto que el plazo solo fue ampliado mediante la Resolución Ministerial N° 242-2009-PRODUCE hasta el 31 de julio de 2010, para los establecimientos industriales pesqueros que se ubican en el Callao. Además, los hechos constatados en dicha inspección no son los mismos a los constatados en la inspección efectuada el 31 de agosto de 2010. En consecuencia, lo alegado por la administrada debe desestimarse en dicho extremo.


**V.3. Tercera cuestión controvertida: Si se cumplió con la instalación del colector de vahos de los secadores a la planta evaporadora al momento de efectuarse la inspección del 31 de julio de 2010**

47. En el literal c) del considerando 12 de la presente resolución, Los Ferroles sostiene que la innovación tecnológica se completó de acuerdo al cronograma y la instalación del ducto hermético fue una exigencia adicional solicitada por el funcionario del PRODUCE, debiéndose tener en consideración que cumplieron con la implementación del ducto hermético requerido.

48. Al respecto, debe señalarse que tal como se mencionó precedentemente, la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE, dispuso que los titulares de los establecimientos industriales pesqueros debían aprovechar los vahos de secado como fuente de energía en la planta evaporadora de agua de cola de película descendente.

 49. De igual manera, se observa del Estudio de Impacto Ambiental presentado por Los Ferroles el 26 de diciembre de 2007 ante la DIGAAP, que dio origen al Certificado Ambiental EIA N° 041-2007-PRODUCE/DIGAAP<sup>50</sup>, que la citada empresa señaló que los vahos del secador de vapor indirecto serían derivados a la planta de evaporación de agua de cola.

 50. Por tanto, la instalación del colector de vahos de los secadores a la planta evaporadora de cola no fue una exigencia adicional de los inspectores de la DIGAAP sino una obligación ambiental establecida mediante la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE, que fue asumida también en su Estudio de Impacto Ambiental y en el cronograma de innovación tecnológica presentado ante la citada dependencia<sup>51</sup>, aprobado mediante el Oficio N° 1410-2008-PRODUCE/DIGAAP-Daep.

 51. De otro lado, 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

<sup>50</sup> Foja 74.

<sup>51</sup> En el cual se estableció como fecha para la instalación de tuberías de vahos de secado a vapor a la planta evaporadora, entre el 3 al 30 de marzo de 2009.

la prueba, lo que implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos<sup>52</sup>.

52. Así las cosas, conviene señalar que de acuerdo al artículo 4° del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, en concordancia con el Artículo 103° del 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 inspeccionada<sup>53</sup>.
53. A su vez, cabe mencionar que en el marco de los literales a) y c) del artículo 5° y del artículo 24° del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, se tiene que como resultado de la visita de inspección, el inspector acreditado del PRODUCE estaba 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 mismas<sup>54</sup>.

 52 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".

 53 Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.

"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.

"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".

 54 Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.

"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.

El inspector acreditado por el Ministerio de la Producción o por las Direcciones Regionales de Producción tiene la calidad de fiscalizador, estando facultado para realizar labores de inspección y vigilancia de los recursos hidrobiológicos en las actividades pesqueras y acuícolas, en todo lugar donde éstas se desarrollen, entre ellas, zonas de pesca, puntos de desembarque, embarcaciones pesqueras, establecimientos industriales, centros acuícolas, centros de comercialización, astilleros, garitas de control, camiones isotérmicos, cámaras frigoríficas, almacenes de aduana y todo establecimiento o vehículo de transporte relacionado con dichas actividades,



54. En esta misma línea, el artículo 25° de la citada norma señala que 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)<sup>55</sup>.
55. 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 administrativa<sup>56</sup>.
56. En este contexto, conviene señalar que de acuerdo con lo indicado en el Reporte de Ocurrencias N° 009-2010-PRODUCE/DIGAAP, de fecha 31 de agosto de 2010, en el Informe N° 103-2010-PRODUCE/DIGAAP-Dsa del 31 de agosto de 2010, y de las fotografías Nos. 1 y 2 tomadas el 31 de agosto de 2010, se observa que los inspectores de la DIGAAP, durante el operativo de verificación y control al establecimiento industrial pesquero de titularidad de Los Ferroles, consignaron que no se había instalado el colector de vahos de los secadores (2) de vapor indirecto

---

incluyendo zonas de embarque, pudiendo inspeccionar toda carga o equipaje en la que se presuma la posesión ilegal de recursos hidrobiológicos.

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 vídeo, entre otros".

Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.

"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".

Ley N° 27444.

"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


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".

(Rotadisk) a la planta evaporadora de agua de cola, para aprovechar los gases de secado como fuente de energía.

57. Cabe señalar que tal como se ha indicado en los considerandos precedentes, la instalación del colector de vahos de los secadores a la planta evaporadora es un hecho técnico distinto a la instalación de un ducto hermético desde los ciclones hasta la torre de enfriamiento.
58. En consecuencia, el Reporte de Ocurrencias N° 009-2010-PRODUCE/DIGAAP, de fecha 31 de agosto de 2010, en el Informe N° 103-2010-PRODUCE/DIGAAP-Dsa del 31 de agosto de 2010, y de las fotografías Nos. 1 y 2 tomadas el 31 de agosto de 2010, 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 Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE<sup>57</sup>.
59. Por tanto, con dichos medios probatorios se demuestra que Los Ferroles al 31 de agosto de 2010, momento en que se efectuó la labor de inspección, no había cumplido con instalar el colector de vahos de los secadores a la planta evaporadora tal como disponía la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE, en el Estudio de Impacto Ambiental y en el cronograma de innovación tecnológica aprobado mediante el Oficio N° 1410-2008-PRODUCE/DIGAAP-Daep.

*Si se vulneró el principio de razonabilidad en el presente procedimiento administrativo sancionador al haber cumplido con la instalación del ducto*

- 
60. Los Ferroles en el literal d) del considerando 12 de la presente resolución señaló que se ha vulnerado con el principio de razonabilidad puesto que no existe el factor de intencionalidad en la comisión de la infracción al haber cumplido con la implementación del colector de vahos en la inspección del día 21 de setiembre de 2010.
61. Al respecto debe señalarse que el artículo 236° de la Ley N° 27444<sup>58</sup>, concordado con artículo 37° del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE<sup>59</sup>, establecen que la



<sup>57</sup> Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.

"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".

<sup>58</sup> Ley N° 27444.

"Artículo 236°.- Medidas de carácter provisional

236.1 La autoridad que instruye el procedimiento podrá disponer la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, con sujeción a lo previsto por el Artículo 146 de esta Ley.

236.2 Las medidas que se adopten deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretende garantizar en cada supuesto concreto.

236.3 El cumplimiento o ejecución de las medidas de carácter provisional que en su caso se adopten, se compensarán, en cuanto sea posible, con la sanción impuesta".

<sup>59</sup> Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.

"Artículo 37°.- Medidas cautelares

autoridad que instruye el procedimiento podrá disponer la adopción de medidas de carácter provisional, mediante resolución directoral debidamente motivada y con los medios probatorios suficientes para evitar que se siga incurriendo en la infracción detectada. En tal sentido el literal c) del artículo 37° del citado decreto dispone como medida cautelar la suspensión temporal de la licencia de operación.

62. Bajo dicho contexto, tal como se mencionó en los antecedentes de la presente resolución, la DIGSECOVI del PRODUCE emitió la Resolución Directoral N° 2979-2010-PRODUCE/DIGSECOVI que dispuso como medida cautelar por los hechos verificados el 31 de agosto de 2010, la suspensión de la licencia de operación otorgada a Los Ferroles a través de la Resolución Directoral N° 162-2008-PRODUCE/DGEPP hasta que dicha empresa cumpla con los compromisos ambientales asumidos, es decir hasta que cumpla con la instalación del colector de vahos de los secadores de vapor indirecto hasta la planta evaporadora de agua de cola.

63. Posteriormente, mediante la Resolución Directoral N° 3265-2010-PRODUCE/DIGSECOVI, de fecha 1 de octubre de 2010, se dispuso el levantamiento de la medida cautelar dispuesta por la Resolución Directoral N° 2979-2010-PRODUCE/DIGSECOVI, en razón de que el 21 de setiembre de 2010, los inspectores de la DIGAAP constataron que se había cumplido con la instalación del colector de vahos de los secadores de vapor indirecto hasta la planta evaporadora de agua de cola, tal como se observa del Acta de Inspección Técnico – Ambiental<sup>60</sup> de fecha 21 de setiembre de 2010, el Informe N° 125-2010-PRODUCE/DIGAAP-Dsa<sup>61</sup>, de fecha 27 de setiembre de 2010 y de las fotografías Nos. 1 y 2<sup>62</sup> tomadas el 21 de setiembre de 2010.

64. De lo expuesto, se observa que el cumplimiento de la instalación del colector de vahos de los secadores de vapor indirecto a la planta evaporadora de agua de cola por parte de Los Ferroles se dio en razón a lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 2979-2010-PRODUCE/DIGSECOVI, que impuso la medida cautelar de suspensión de la licencia de operación del establecimiento industrial pesquero de titularidad de la citada empresa. Del mismo modo, dicha instalación fue realizada fuera del plazo otorgado por las Resoluciones Ministeriales Nos. 621-2008-PRODUCE y 242-2009-PRODUCE.

Una vez iniciado el procedimiento sancionador o de manera simultánea al mismo, los órganos sancionadores pueden dictar una medida cautelar, en el caso de infracciones graves o cuando el cuadro de sanciones del presente Reglamento lo establezca, mediante resolución directoral debidamente motivada y con los medios probatorios suficientes, para evitar que se siga incurriendo en la infracción detectada. Estas medidas cautelares pueden ser las siguientes:  
(...)

d) Suspensión temporal del permiso pesca o de la licencia de operación o de la concesión administrativa. (...).

<sup>60</sup> Foja 23.

<sup>61</sup> Foja 24.

<sup>62</sup> Foja 22.

65. Por otro lado, el numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>63</sup>, establece el principio de legalidad según el cual cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posible de aplicar a un administrado.
66. En el presente caso, al haber quedado acreditado mediante el Reporte de Ocurrencias N° 009-2010-PRODUCE/DIGAAP, de fecha 31 de agosto de 2010, en el Informe N° 103-2010-PRODUCE/DIGAAP-Dsa del 31 de agosto de 2010, y de las fotografías Nos. 1 y 2 tomadas el 31 de agosto de 2010 que Los Ferroles incumplió compromisos ambientales presentados ante la autoridad competente, la apelante incurrió en la infracción establecida en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, correspondiéndole la aplicación de las sanciones, previstas en el código 73 del cuadro anexo al Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, respectivamente.
67. De lo expuesto, no se ha vulnerado el principio de razonabilidad en el presente procedimiento administrativo sancionador puesto que se ha impuesto la sanción establecida en la normatividad pesquera, en aplicación del principio de legalidad previsto en el numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444, al acreditarse la comisión de la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE por parte de Los Ferroles, al no haber cumplido con la instalación del colector de vahos de los secadores de vapor indirecto a la planta evaporadora de cola dentro del plazo establecido en las Resoluciones Ministeriales Nos. 621-2008-PRODUCE y 242-2009-PRODUCE y en el cronograma de innovación tecnológica, aprobado mediante el Oficio N° 1410-2008-PRODUCE/DIGAAP-Daep.

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.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 604-2013-OEFA/DFSAI del 27 de diciembre de 2013, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo segundo.- DISPONER** que el monto de la multa, ascendente a dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00

<sup>63</sup> Ley N° 27444.

"Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad".

068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

**Artículo tercero.-** NOTIFICAR la presente resolución a la empresa Alimentos Los Ferroles 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 CHÁVARRY ROJAS**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental