



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 049-2014-OEFA/TEA

EXPEDIENTE N° : 55-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs
ADMINISTRADO : PERUVIAN SEA FOOD S.A.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 617-2013-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Los elementos señalados por la administrada respecto al contenido del Reporte de Ocurrencias no son requisitos necesarios para la validez del mismo como medio probatorio".

"No se vulneran los principios de legalidad y tipicidad, cuando las infracciones y las sanciones correspondientes han sido previamente descritas en la Ley, la cual puede ser complementada por los reglamentos correspondientes".

Lima, 25 MAR. 2014

I. ANTECEDENTES

1. Peruvian Sea Food S.A.¹ (en adelante, Peruvian) es titular de la licencia de operación de la planta de harina de pescado residual para el procesamiento de residuos y descartes de productos hidrobiológicos², en el establecimiento

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20206228815.

² Según la Resolución Directoral N° 455-2008-PRODUCE/DGEPP, de fecha 19 de agosto de 2008.

industrial pesquero ubicado en la Zona Industrial II, Mz. K, Lotes 1 y 2, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura.

2. El 1 de febrero de 2011, los inspectores de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería (en adelante DIGAAP) del Ministerio de la Producción (en adelante PRODUCE) levantaron el Reporte de Ocurrencias N° 008-2011-PRODUCE/DIGAAP-DSSA³, puesto que se les impidió efectuar las labores de inspección a la planta de harina residual ubicada dentro del establecimiento industrial pesquero de propiedad de Peruvian⁴. Como consecuencia de dicha inspección también se elaboró el Informe N° 004-2011-PRODUCE/DIGAAP-DSSA, de fecha 11 de febrero de 2011⁵.
3. El 7 de febrero de 2011, Peruvian presentó a la DIGAAP su escrito de descargos⁶, respecto a la imputación efectuada mediante el Reporte de Ocurrencias N° 008-2011-PRODUCE/DIGAAP-DSSA.
4. El 7 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), remitió la Carta N° 259-2012-OEFA/DFSAI/SDI, mediante la cual se comunica a Peruvian el inicio del procedimiento administrativo sancionador y la transferencia de funciones del PRODUCE al OEFA.
5. El 13 de junio de 2012, Peruvian presentó su escrito de descargos⁷ respecto a la Carta N° 259-2012-OEFA/DFSAI/SDI.
6. El 27 de diciembre de 2013, la DFSAI expidió la Resolución Directoral N° 617-2013-OEFA/DFSAI⁸, que dispuso sancionar a Peruvian con una multa ascendente a dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

³ Foja 1.

⁴ Inspección programada a fin de verificar la implementación de la innovación tecnológica para mitigar las emisiones al ambiente, de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE.

⁵ Fojas 2 a 4.

⁶ Fojas 7 a 11.

⁷ Foja 18 a 38.

⁸ Fojas 39 a 43.

Cuadro N° 1: Cuadro de Sanción

N°	Hecho Imputado	Tipificación de la Infracción y de la Sanción	Sanción
1	Impidió que la DIGAAP efectúe las labores de seguimiento, control, inspección y vigilancia ambiental en su establecimiento industrial pesquero ubicado en la Zona Industrial II, Mz. K, Lotes 1 y 2, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura.	Numeral 26 del Artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE ⁹ . Código 26.2 del Cuadro Anexo del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE ¹⁰ .	2 UIT
TOTAL			2 UIT

7. La Resolución Directoral N° 617-2013-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos jurídicos:

- a) De la revisión del Reporte de Ocurrencias, se observa que la persona intervenida el día de la inspección se negó a firmar dicho documento. Sin perjuicio de ello, también se evidenció la negativa de Peruvian Sea Food de brindar las facilidades al personal de la DIGAAP para realizar la inspección en su establecimiento industrial pesquero, con el objeto de constatar el cumplimiento de la normativa ambiental.
- b) Si bien la administrada ha cuestionado la validez del Reporte de Ocurrencias, también reconoció expresamente que, por medidas de seguridad, no permitió el ingreso a su planta debido a que en el momento de la inspección, no se encontraban presentes las personas facultadas para autorizar dicho ingreso. De ello se acredita que la administrada impidió y obstaculizó las labores de seguimiento, control y vigilancia ambiental a cargo de la DIGAAP.

⁹ 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:

(...)

26. Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal de la DIGSECOVI, IMARPE, IIAP, los observadores CIAT y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente".

¹⁰ Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE – 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
26	Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal de la DIGSECOVI, IMARPE, IIAP, los observadores CIAT y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente.	NO	Multa	26.2 Si el E.I.P. no está procesando: 2 UIT.

- c) El numeral 11 del artículo 76° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca (en adelante, Decreto Ley N° 25977), establece que se encuentra prohibido incurrir en las demás prohibiciones dispuestas en el Reglamento de dicha Ley y demás disposiciones legales complementarias. En efecto, el Decreto Ley N° 25977 tipifica como infracciones no solo aquellas contenidas en su propio cuerpo normativo, sino también aquellas contenidas en el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca (en adelante, Decreto Supremo N° 012-2001-PE). En ese sentido, se advierte que la conducta infractora no vulnera el principio de tipicidad.
8. El 11 de febrero de 2014 Peruvian interpuso recurso de apelación¹¹, solicitando a este Tribunal declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 617-2013-OEFA/DFSAI:
- a) El Reporte de Ocurrencias no puede ser tomado como un medio probatorio válido, puesto que no se consignó el nombre de la persona que supuestamente atendió al inspector de la DIGAAP, se omitió señalar las oportunidades en que el inspector se apersonó a la planta y se ha consignado como testigo a otro inspector de la DIGAAP de PRODUCE el cual no es un tercero imparcial. En consecuencia, ha existido una vulneración al principio de verdad material previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹².
- b) De otro lado, se ha sancionado con una infracción administrativa que no se encuentra prevista en una norma con rango de ley, así como las prohibiciones previstas en el artículo 113° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE¹³, que fueron derogadas por el Decreto Supremo N° 026-2003-



¹¹ Fojas 45 a 53.

¹² 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.

(...)"



¹³ Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

"Artículo 113.- Prohibiciones

Se encuentra prohibido:

a) Manipular o aplicar materiales de cualquier naturaleza al equipo, sus elementos de sujeción e instalación física y de fluido eléctrico, que impidan o distorsionen en forma transitoria o permanente la recepción y transmisión de la señal;

b) Retirar el equipo de la embarcación pesquera donde fue instalado, sin autorización; y,

PRODUCE, por ello, en el presente caso, se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad.

II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, Decreto Legislativo N° 1013)¹⁴, se crea el OEFA.
10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁵ (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.
11. 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,

c) Desconectar, dañar, interrumpir o quitar la fuente de alimentación eléctrica o realizar cualquier otro acto que deje inoperativo el equipo e impida la transmisión de la señal, salvo autorización para efectos de reparación o mantenimiento de la embarcación".

¹⁴ 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".

¹⁵ 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".

supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁶.

12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁷ 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/CD¹⁸ 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.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁹, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁰, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental

¹⁶

Ley N° 29325.

"Disposiciones Complementarias Finales

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

¹⁷

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".

¹⁸

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".

¹⁹

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".

²⁰

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.

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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)²¹.
15. 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)²², 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.
16. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. 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 tutelar 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 ambiente²³.

c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley".

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

²² 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".


²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

18. 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 fundamental²⁴ 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 preserve²⁵; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁶.
19. 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.
20. 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 inciertos²⁷.
21. 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.



²⁴ 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".



²⁵ 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".

²⁶ 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.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS A RESOLVER

22. 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 planteada²⁸.
23. A juicio del Tribunal, las cuestiones controvertidas principales en el presente caso, son las siguientes:
- i. Primera cuestión controvertida: Si el Reporte de Ocurrencias constituye un medio probatorio válido para comprobar la infracción imputada
 - ii. Segunda cuestión controvertida: Si se habrían vulnerado los principios de legalidad y tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Primera cuestión controvertida: Si el Reporte de Ocurrencias constituye un medio probatorio válido para comprobar la infracción imputada

24. En el literal a) del considerando 8 de la presente resolución, Peruvian indicó que el Reporte de Ocurrencias, por ciertas razones vinculadas a los datos consignados, no es un medio probatorio válido, por lo cual ha existido una vulneración al principio de verdad material, previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
25. Al respecto, este Tribunal considera necesario analizar si el Reporte de Ocurrencias N° 008-2011-PRODUCE/DIGAAP-DSSA es un medio probatorio válido que compruebe la infracción imputada a Peruvian.
26. Resulta oportuno especificar que en el marco del artículo 197° del Código Procesal Civil, aplicable de manera supletoria en atención a la Primera

²⁸ 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.

Disposición Final de dicho cuerpo legal y el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444), la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y de acuerdo con las reglas del sistema de la libre valoración de la prueba, lo que implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos²⁹.

27. 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 Ministerio de la Producción estaba facultado para redactar el "Reporte de Ocurrencias", a efectos de documentar y dejar constancia de los hechos ocurridos, esto es, de las condiciones en que se desarrollan las actividades pesqueras y acuícolas, así como las actividades vinculadas directa o indirectamente a las mismas³⁰.
28. 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

²⁹ 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".

³⁰ 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, 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".

concreta de los hechos acontecidos durante la acción de control (inspección)³¹. Estas disposiciones se han cumplido en el presente caso.

29. 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 administrativa³².
30. En este contexto, cabe señalar que de acuerdo con lo indicado en el Reporte de Ocurrencias N° 008-2011-PRODUCE/DIGAAP-DSSA, de fecha 1 de febrero de 2011 y en el Informe N° 004-2011-PRODUCE/DIGAAP-DSSA del 11 de febrero de 2011, los inspectores de la DIGAAP, durante el operativo de verificación y control al establecimiento industrial pesquero de titularidad de Peruvian, señalaron que se les impidió efectuar las labores de inspección, por lo cual levantaron el citado Reporte en virtud de lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE³³.

³¹ 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".

³² 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".

³³ Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE.
"Artículo 7°.- Desarrollo de la Inspección
Previo al inicio de la acción de control y fiscalización, los inspectores deben presentar la acreditación respectiva al encargado o representante de la unidad a ser inspeccionada.

En los casos de inspecciones en establecimientos industriales, centros acuícolas o cualquier instalación en la que se desarrollen actividades pesqueras y/o acuícolas, incluyendo los casos en que sea necesario intervenir un vehículo de transporte terrestre o abordar una embarcación pesquera, si los inspectores luego de presentar la acreditación, no son atendidos en un plazo máximo de diez (10) minutos, para que el encargado o representante de la unidad a ser inspeccionada, autorice su ingreso a las instalaciones productivas, de descarga y/o de acopio, acceso a las unidades de transporte o al aborde, proceden a levantar el Reporte de Ocurrencias y la Notificación respectiva, por obstaculizar las labores de inspección; asimismo, en los casos que se impida el libre desplazamiento del inspector dentro de las instalaciones operativas del establecimiento pesquero, o se le impida el ingreso de cámaras fotográficas, equipos de audio y vídeo u otros medios, que sean útiles y necesarios para la comprobación de hechos calificados de

31. Del mismo modo, se observa del citado Reporte de Ocurrencias que "el intervenido se negó a firmar la presente notificación", por lo cual se comprueba que la persona con la cual se entendió la labor de inspección efectuada el 1 de febrero de 2011, se negó a identificarse.
32. Además, del escrito de descargos presentado por Peruvian respecto a los hechos imputados en el Reporte de Ocurrencias³⁴, se observa que la recurrente reconoce que no se le permitió el ingreso a los inspectores de la DIGAAP al establecimiento industrial pesquero el 1 de febrero de 2011, puesto que no se encontraban las personas con facultades para otorgar la autorización respectiva.
33. Igualmente, si bien es cierto que los inspectores de la DIGAAP consignaron en el Reporte de Ocurrencias N° 008-2011-PRODUCE/DIGAAP-DSSA que: "(...) se realizó la visita a la planta en tres oportunidades, no permitiendo el ingreso de los inspectores al E.I.P" [sic], también lo es que no era necesario que se señalara las ocasiones en que ocurrieron dichas visitas, puesto que las inspecciones al tener un carácter inopinado³⁵ son efectuadas en cualquier momento, por lo que la infracción de impedir u obstaculizar la labor de inspección se configura cada vez que se impida dicha labor de inspección.

ilícitos administrativos según el artículo 23 del presente Reglamento, así como de cualquier acto manifiestamente dirigido a obstaculizar los actos de inspección.

El plazo de espera a que se refiere el párrafo anterior, no será de aplicación en los casos de abordaje de embarcaciones pesqueras o vehículos, en cuyo caso, la atención a los inspectores debe ser inmediata.

Para efectos de la realización de la diligencia de inspección, los inspectores pueden solicitar, de ser el caso, el auxilio de la fuerza pública.

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". (Subrayado agregado)


³⁴ Fojas 7 a 11.


³⁵ Tal como establece el artículo 4° del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, que dispone:

"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 periodos 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". (Subrayado agregado)

34. De la misma manera, el Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, no establece como requisito la firma de un testigo para la validez del Reporte de Ocurrencias como medio probatorio.
35. En consecuencia, el hecho que no se consignara el nombre de la persona con quien se entendió la labor de inspección, al haberse negado a identificarse, así como el no señalar las ocasiones en que se trató de efectuar la labor de inspección y la firma de otro inspector como testigo, no invalida el Reporte de Ocurrencias N° 008-2011-PRODUCE/DIGAAP-DSSA como medio probatorio dentro del procedimiento administrativo sancionador.

Por tanto, el Reporte de Ocurrencias N° 008-2011-PRODUCE/DIGAAP-DSSA, de fecha 1 de febrero de 2011 complementado con el Informe N° 004-2011-PRODUCE/DIGAAP-DSSA del 11 de febrero de 2011, 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-PRODUCE³⁶. En tal sentido, con dichos medios probatorios se demuestra que Peruvian no permitió ejercer la función de control y vigilancia a los inspectores de la DIGAAP, al impedirles el ingreso a su establecimiento industrial pesquero, por lo que se obstaculizó la labor de inspección.

V.2. Segunda cuestión controvertida: Si se habría vulnerado los principios de legalidad y tipicidad en el procedimiento administrativo sancionador

36. En el literal b) del considerando 8 de la presente resolución, Peruvian indicó que se le ha sancionado por una infracción no prevista en una norma con rango de ley y que las prohibiciones previstas en el artículo 113° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE fueron derogadas por el Decreto Supremo N° 026-2003-PRODUCE, por lo que se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad.
37. En tal sentido, corresponde analizar si se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad en el presente caso.
38. El numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444, regula el principio de legalidad, según el cual, sólo por norma con rango de Ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado³⁷.

³⁶ 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".

³⁷ Ley N° 27444.

39. Por su parte, en aplicación del principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del citado artículo, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley, las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria³⁸.
40. Cabe señalar que el Tribunal Constitucional ha considerado que las infracciones y sanciones correspondientes deben haber sido previamente descritas en la Ley lo cual puede ser complementado por los reglamentos respectivos³⁹:

“El principio de legalidad en materia sancionatoria impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está también determinada por la ley. (...) No debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos respectivos, como se infiere del artículo 168° de la Constitución. La ausencia de una reserva de ley absoluta en esta materia, como indica Alejandro Nieto (Derecho administrativo sancionador, Editorial Tecnos, Madrid 1994, Pág. 260), "provoca, no la sustitución de la ley por el reglamento, sino la colaboración del

“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 (...).”

³⁸

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:


4. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

³⁹

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC. Fundamentos jurídicos 8 y 9.

reglamento en las tareas reguladoras, donde actúa con subordinación a la ley y como mero complemento de ella".

41. Bajo dicho contexto, debe mencionarse que los artículos 77° y 79° del Decreto Ley N° 25977⁴⁰, establecen que constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla las normas contenidas en la citada Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia, así como que toda infracción será sancionada administrativamente.
42. Igualmente, los artículos 78° y 88° de la precitada Ley⁴¹, señalan que las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la mencionada Ley, se harán acreedoras, según la gravedad de la falta, a una o más de las sanciones siguientes: multa, suspensión de la concesión, autorización, permiso o licencia, decomiso o cancelación definitiva de la concesión, autorización, permiso o licencia. Además, es el Ministerio de Pesquería (actualmente Ministerio de la Producción) el que dicta las disposiciones reglamentarias que fueren necesarias.
43. Es así que el numeral 11 del artículo 76° del Decreto Ley N° 25977⁴², extiende las prohibiciones a las demás que señale el Reglamento de la Ley General de Pesca y otras disposiciones legales complementarias.
44. En ese sentido, el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, dispone en el numeral 26 del artículo 134° que además de las infracciones administrativas tipificadas en el artículo 76° de la Ley General de Pesca, se considera infracción el impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal de la DIGSECOVI, IMARPE, IIAP, los observadores CIAT y los inspectores,



⁴⁰ Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de diciembre de 1992.

"Artículo 77°.- Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia".

"Artículo 79°.- Toda infracción será sancionada administrativamente, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar".


⁴¹ Decreto Ley N° 25977.

"Artículo 78°.- Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la presente Ley, y en todas las disposiciones reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la falta a una o más de las sanciones siguientes:

- a) Multa.
- b) Suspensión de la concesión, autorización, permiso o licencia.
- c) Decomiso.
- d) Cancelación definitiva de la concesión, autorización, permiso o licencia".

"Artículo 88°.- El Ministerio de Pesquería dictará las disposiciones reglamentarias que fueren necesarias".

⁴² Decreto Ley N° 25977.

"Artículo 76°.- Es prohibido:

(...)

11. Incurrir en las demás prohibiciones que señale el Reglamento de esta Ley y otras disposiciones legales complementarias".

supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente.

45. Del mismo modo, el artículo 47° del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas – RISPAC (en adelante, Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE) en el Código 26, establece como sanción la imposición de una multa ascendente a dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal de la DIGSECOVI, IMARPE, IIAP, los observadores CIAT y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente, y en el caso que el establecimiento industrial pesquero no esté operando.
46. Cabe señalar que, conforme se ha indicado anteriormente, las "demás prohibiciones" a que hace referencia el numeral 11 del artículo 76° del Decreto Ley N° 25977 están establecidas en el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, cuyo artículo 134° sirve de sustento a la infracción imputada y no el artículo 113° como señaló Peruvian en su recurso.

Conforme a la normatividad expuesta en los párrafos anteriores, queda claro que la conducta atribuida a Peruvian, es decir, el impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección y supervisión que realice el personal de la DIGAAP, constituye trasgresión a una prohibición establecida desde el Decreto Ley N° 25977 y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, que permite la reserva de tipificación mediante vía reglamentaria. Consecuentemente, se ha cumplido con observar los principios de legalidad y tipicidad.

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° 617-2013-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.

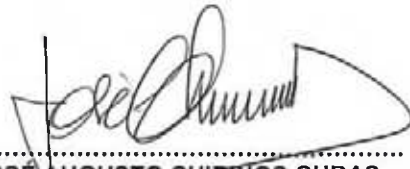
Artículo segundo.- DISPONER que el monto de la multa, ascendente a dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicarse al momento de la cancelación el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

Artículo tercero.- NOTIFICAR la presente resolución a la empresa Peruvian Sea Food S.A. y **REMITIR** el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

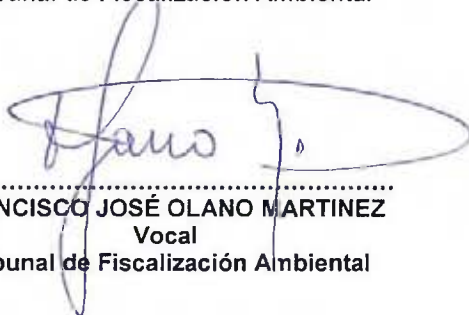
Regístrese y comuníquese.



.....
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

