



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de
Fiscalización Ambiental

Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 007-2016-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 857-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs

ADMINISTRADO : CONSORCIO PACÍFICO SUR S.R.L.

SECTOR : PESQUERÍA

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 627-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2015, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Pacífico Sur S.R.L., al haberse acreditado que incumplió con el compromiso ambiental asumido en el Estudio de Impacto Ambiental calificado favorablemente a través del Oficio N° 228-99-PE/DIREMA, consistente en instalar una (1) planta evaporadora de agua de cola de tres efectos de material de acero inoxidable, lo cual configuró la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134º del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE".

Lima, 18 de marzo de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Consorcio Pacífico Sur S.R.L.¹ (en adelante, **Consorcio Pacífico**), era titular de las licencias de operación de una planta de congelado dedicada al procesamiento de recursos hidrobiológicos para el consumo humano directo, con una capacidad instalada de 32 t/día² y de una planta de harina de pescado residual para el procesamiento de los residuos y descartes de pescado provenientes de la planta de congelado ante señalada, con una capacidad instalada de 5 t/h³, en el establecimiento industrial pesquero⁴ (en adelante, **EIP**) ubicado en la Zona Industrial II, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura.
2. Mediante el Oficio N° 228-99-PE/DIREMA del 7 de abril de 1999⁵, el Ministerio de Pesquería⁶ calificó de manera favorable el Estudio de Impacto Ambiental para la

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20103044074.

² Según la Resolución Ministerial N° 177-97-PE del 10 de abril de 1997.

³ Según la Resolución Directoral N° 059-2000-PE/DNEPP, de fecha 13 de julio de 2000.

⁴ Establecimiento industrial pesquero.- Infraestructura física donde se instala una o más plantas de procesamiento. (Definición recogida en el artículo 151º del Decreto Supremo N° 012-2001-PE).

⁵ Foja 47.

⁶ Actualmente Ministerio de la Producción.

autorización de instalación de una planta de harina de pescado residual (en adelante, **EIA de la planta de harina residual**) en el EIP ubicado en la Zona Industrial II, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura⁷.

3. El 9 de junio de 2011, los inspectores de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería (en adelante, **Digaap**) del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) realizaron una inspección inopinada al EIP de titularidad de Consorcio Pacífico (en adelante, **inspección inopinada de 2011**) durante la cual se detectó el incumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de la administrada, tal como consta en el Reporte de Ocurrencias N° 002-2011-PRODUCE/DIGAAP-Dsa⁸ (en adelante, **Reporte de Ocurrencias**) y en el Informe N° 148-2011-PRODUCE/DIGAAP-Dsa⁹ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
4. Sobre la base de los resultados contenidos en el Reporte de Ocurrencias y del Informe de Supervisión, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) notificó la Resolución Subdirectoral N° 2127-2014-OEFA/DFSAI/SDI¹⁰ del 17 de diciembre de 2014 a Consorcio Pacífico, a través de la cual varió la imputación de cargos realizada en el Reporte de Ocurrencias.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Consorcio Pacífico¹¹, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI¹² del 30 de junio de 2015, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa¹³, conforme se detalla en el Cuadro N° 1 a continuación:

⁷ Dicho EIA cuenta con la Constancia de Verificación N° 015-2000-PE/DIREMA del 13 de abril de 2000 con la cual Consorcio Pacífico obtuvo la licencia de operación correspondiente.

⁸ Foja 1.

⁹ Foja 2.

¹⁰ Fojas 93 a 99. Notificada a la administrada el 24 de diciembre de 2014. Cabe precisar que mediante Carta N° 607-2012-OEFA/DFSAI/SDI de fecha 12 de octubre de 2012 se realizó una precisión al inicio del procedimiento administrativo sancionador y sobre la transferencia de funciones de PRODUCE a OEFA.

¹¹ Presentado mediante escritos de fechas 23 de octubre de 2012, 5 y 23 de junio de 2014 y 9 de junio de 2015 (fojas 23 a 28, 64 a 67, 71 a 82 y 106 a 117, respectivamente).

¹² Fojas 136 a 146.

¹³ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19º de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país: LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de
Fiscalización Ambiental

Cuadro N° 1: Detalle de la infracción por la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Pacífico en la Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI

Conducta infractora	Norma tipificadora
Consorcio Pacífico habría incumplido el compromiso ambiental, toda vez que de la supervisión efectuada el 9 de junio de 2011 se advirtió que no instaló una (1) planta evaporadora de agua de cola de tres efectos cuyo material es de acero inoxidable, conforme a su EIA de la planta de harina residual aprobado.	Numeral 73 del artículo 134º del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE ¹⁴ .

Fuente: Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- a) En el EIA de la planta de harina residual se observa que Consorcio Pacífico tenía el compromiso de implementar un sistema de recuperación de sólidos del agua de cola, consistente en instalar una planta evaporadora de agua de cola de tres efectos cuyo material es de acero inoxidable. Sin embargo, según lo consignado en el Reporte de Ocurrencias y el Informe de Supervisión, Consorcio Pacífico no tenía implementada la planta evaporadora, al momento de la inspección inopinada de 2011, pese a haberse comprometido a su instalación.
- b) Existe una contradicción en los alegatos expuestos por Consorcio Pacífico, toda vez que, por un lado, informó a Produce sobre la instalación del equipo en diciembre de 2011 y, por otro lado, manifestó ante el OEFA que lo instaló en el mes de enero de 2013. Además, la Factura N° 001-0000413 anexada como medio probatorio por la referida empresa es de fecha 28 de enero de 2013, es decir, casi dos años después de la inspección inopinada de 2011 y fue no emitida a su favor sino a nombre de Congelados y Conservas del Perú S.A.C. actual titular de la planta de harina residual.

de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

¹⁴

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, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto de 2007.

Artículo 134º.-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.

- (Handwritten signature)*
- c) Pese a dicha contradicción, lo que sí se puede determinar de la Factura N° 001-0000413 es que Consorcio Pacífico sí instaló la planta en cuestión con posterioridad a la inspección inopinada de 2011; no obstante, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5º de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**), el cese de la conducta que constituye dicha infracción, así como la reversión o remediación de sus efectos no sustrae la materia sancionable.
 - d) En la línea de lo expuesto, para determinar la responsabilidad de Consorcio Pacífico respecto de la conducta infractora materia de análisis, no es relevante si con posterioridad a la supervisión, ésta fue corregida, toda vez que la infracción había sido ya cometida.
 - e) Por otro lado, el incumplimiento en la instalación de la planta evaporadora de agua de cola de tres efectos cuyo material es de acero inoxidable constituye infracción, independientemente si la administrada respetó otras disposiciones en materia pesquera como refirió en sus descargos.
 - f) En tal sentido, de lo actuado en el expediente, ha quedado acreditado que Consorcio Pacífico no cumplió con implementar una planta evaporadora de agua de cola, conforme al compromiso asumido en el EIA de la planta de harina residual, siendo que dicha conducta configuró la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134º del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca (en adelante, **Decreto Supremo N° 012-2001-PE**).
 - g) De otro lado, si bien la conducta infractora fue realizada por Consorcio Pacífico se ha verificado que la titularidad del EIP sobre la cual recaería la medida correctiva actualmente no corresponde a la administrada, sino a Congelados y Conservas del Perú S.A.C.; por tanto, no resulta viable la aplicación de medida correctiva alguna.
7. El 23 de noviembre de 2015, Consorcio Pacífico interpuso recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:
- (i) Durante la inspección inopinada de 2011, en la cual se verificó que no se había instalado la planta evaporadora de agua de cola de tres efectos cuyo material es de acero inoxidable, la planta se encontraba paralizada.
 - (ii) Además, a la fecha de la inspección inopinada de 2011, Consorcio Pacífico contaba con una licencia de operación para operar un planta de congelado y una planta de harina residual, otorgada mediante Resolución Directoral N° 059-2000-PE/DNPP, siendo que desde el inicio de sus actividades se ha cumplido con la normatividad pesquera.
- (Handwritten signature)*

¹⁵

Fojas 148 a 154.



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de
Fiscalización Ambiental

- (iii) Por otro lado, Consorcio Pacífico ha cumplido con instalar la planta en cuestión, situación que ha sido acreditada por la empresa y ha sido reconocida por la propia Administración, lo que conlleva al cumplimiento de la finalidad del presente procedimiento, es decir, instalar los equipos apropiados que permitan generar un menor impacto ambiental. En tal sentido, siendo que su conducta infractora no ha generado ningún perjuicio, no debería ser objeto de sanción, tal como dispone el artículo 149° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE que señala como uno de los criterios para la imposición de sanciones la intencionalidad o culpa del infractor y el perjuicio causado directamente como resultado de la infracción. Además, dicha disposición se encuentra en concordancia con el principio de razonabilidad recogido en el artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**)¹⁶.
- (iv) De otro lado, entre la fecha de la supuesta infracción y la fecha de la notificación de la Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI han transcurrido más de cuatro años, debe declararse la prescripción de la potestad sancionadora de la administración, de acuerdo con lo establecido en el artículo 233° de la Ley N° 27444, pues dicha facultad prescribió el 21 de julio de 2015.

II. COMPETENCIA

8. 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**)¹⁷, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011¹⁸

¹⁶ Consorcio Pacífico indicó que "...el no aplicar este principio y los elementos de valoración contemplados en él, la Administración estaría incurriendo en un exceso de punición, que como indica Morón Urbina, tiene una consecuencia desde la perspectiva económica (...). Además, el exceso de punición también conlleva una consecuencia desde la perspectiva administrativa, puesto que se genera un vicio en la finalidad del acto sancionador (...)" (Fojas 151 y 152).

¹⁷ 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.

¹⁸ LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así 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.

(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.

10. 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 OEFA¹⁹.
11. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD²¹ 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.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²², los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

¹⁹

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.

²⁰

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.

²¹

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2012-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de marzo de 2012.

Artículo 2°.- Determinación de la fecha en que el OEFA asumirá las funciones objeto de transferencia
Determinar que el 16 de marzo de 2012 será la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, del Sector Pesquería del Ministerio de la Producción.

²²

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.



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de
Fiscalización Ambiental

del OEFA²³, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁴.
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2º de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, Ley N° 28611)²⁵, 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.
15. 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.
16. 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 los

²³ 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 18º.- 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 19º.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental.

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

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

²⁵ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

Artículo 2º.- 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.

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 ambiente²⁶.

17. 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 fundamental²⁷ 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 preserve²⁸; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁹.
18. 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 nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
19. 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 inciertos³⁰.
20. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

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

²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2º.- 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.

²⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".

²⁹ 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.

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



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de
Fiscalización Ambiental

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

21. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Si la facultad del OEFA para determinar la existencia de la infracción materia del presente procedimiento ha prescrito.
 - (ii) Si la subsanación alegada por Consorcio Pacífico la exime de responsabilidad por los hechos imputados.
 - (iii) Si los criterios establecidos en el artículo 230° de la Ley N° 27444 deben ser tomados en cuenta a efectos de determinar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Pacífico.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- V.1. Si la facultad del OEFA para determinar la existencia de la infracción materia del presente procedimiento ha prescrito**
22. Consorcio Pacífico señaló que entre la fecha de la supuesta infracción y la fecha de la notificación de la Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI han transcurrido más de cuatro años, por lo que, debe declararse la prescripción de la potestad sancionadora de la administración, de acuerdo con lo establecido en el artículo 233° de la Ley N° 27444, pues dicha facultad prescribió el 21 de julio de 2015.
23. Sobre el particular, debe mencionarse en primer lugar que el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444 establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones prescribe a los cuatro (4) años³¹.
24. Asimismo, el numeral 233.2 del artículo 233° de la citada norma³² dispone que el inicio del cómputo del plazo de prescripción en el caso de infracciones

³¹

LEY N° 27444.

Artículo 233°.- Prescripción

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.
(...)

Cabe señalar que las disposiciones de la Ley N° 27444 relacionadas con la prescripción han sido recogidas en el artículo 42° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

³²

LEY N° 27444.

Artículo 233°.- Prescripción

(...)

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada. El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá

instantáneas³³ comienza en la fecha en la cual se cometió la infracción, mientras que para el caso de las infracciones de acción continuada, en la fecha en que cesaron las mismas.

25. Cabe precisar que las infracciones de acción continuada – denominadas también en doctrina como infracciones permanentes³⁴ – están relacionadas a situaciones antijurídicas prolongadas en el tiempo, cuyo plazo de prescripción comienza a contarse a partir del cese de la conducta infractora³⁵.
26. Al respecto, debe indicarse que la conducta infractora imputada a Consorcio Pacífico está referida al incumplimiento del compromiso ambiental asumido en el EIA de la planta de harina residual consistente en la instalación de una planta evaporadora de agua de cola de tres efectos cuyo material es de acero inoxidable, lo cual configuró la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134º del Decreto Supremo N° 012-2001-PE. Dicha infracción es de naturaleza continuada por cuanto la misma ha producido una situación antijurídica duradera en el tiempo, y que solo puede cesar por voluntad propia de la administrada.

reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado. (Resaltado agregado).

³³ Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas son aquellas que "se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consuma en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determine la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consuma el ilícito".

DE PALMA DEL TESO, ANGELES. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.* En: Revista Española de Derecho Administrativo, N° 112. Madrid: Editorial Civitas, 2001, pp. 556-557.

³⁴ Ángeles De Palma señala lo siguiente:
"(...) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...) Por tanto, sólo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...)".

DE PALMA DEL TESO, ANGELES. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.* En: Revista Española de Derecho Administrativo, N° 112. Madrid: Editorial Civitas, 2001, p. 557.

Gómez y Sanz refieren – haciendo un paralelo entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal – que el plazo de prescripción de las infracciones permanentes "...comienza, precisamente en el instante en que cesa el estado antijurídico creado por el autor y no antes, en la medida en que no puede empezar a prescribir aquello que todavía no ha terminado". En virtud de ello no puede operar la prescripción, dado que la infracción no ha dejado de producirse; es decir, no puede iniciarse el cómputo del plazo mientras persista el incumplimiento.

GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo.* Segunda Edición, 2010, España: Thomson Reuters, p. 653.

³⁵ Cabe indicar que en diversos pronunciamientos el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha recogido este criterio, tal como se observa en las Resoluciones N° 005-2014-OEFA/TFA-SE1, N° 011-2014-OEFA/TFA-SE1 y N° 019-2014-OEFA/TFA-SE1, entre otras.



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de
Fiscalización Ambiental

27. Ahora bien, tal como se ha indicado en el considerando 24 de la presente resolución, el inicio del cómputo del plazo de prescripción en infracciones de acción continuada comienza desde la fecha del cese de las mismas.
28. En tal sentido, esta Sala procederá a analizar los medios probatorios que obran en el expediente a efectos de verificar si se ha producido el cese de la conducta infractora materia del presente procedimiento; ello, a fin de determinar si se ha iniciado el cómputo de plazo de prescripción de la facultad sancionadora del OEFA respecto a dicha conducta infractora.

Respecto al cese de la conducta infractora

29. Sobre el particular, debe mencionarse que del EIA de la planta de harina residual se observa que Consorcio Pacífico asumió el siguiente compromiso³⁶:

"VII. Descripción del proyecto.- Actividades a Desarrollar

(...)

7.5 Tecnología del Proceso

(...)

Recuperación de Sólidos del Agua de Cola

El agua de cola será tratada en una planta evaporadora de tres efectos cuyo material es de acero inoxidable. El concentrado obtenido con alto valor proteico es adicionado al queque de prensa previa a su entrada al secador, los sólidos recuperados está en el orden de 06 al 068%, y la capacidad de la planta es de 10,000 lts/hora, más que suficiente para tratar el agua de cola proveniente de la producción de 05 TM/hora de residuos de pescado". (Resaltado agregado).

30. El incumplimiento de dicho compromiso por parte de Consorcio Pacífico fue verificado durante la inspección inopinada de 2011, tal como consta en el Reporte de Ocurrencias y el Informe de Supervisión. Tal hecho no ha sido cuestionado por la administrada en su recurso de apelación.
31. Ahora bien, mediante el escrito del 18 de octubre de 2012³⁷ Consorcio Pacífico comunicó al OEFA lo siguiente:

"(...) en alusión a al Reporte de Ocurrencias N° 002-2011-PRODUCE/DIGAAP-Dssa decimos lo siguiente:

(...) a fin de dar cumplimiento al compromiso ambiental asumido en su EIA (...), es que se proyecta después de haber recepcionado el R.O antedicho, la implementación de su PLANTA EVAPORADORA DE AGUA DE COLA.

La ejecución del proyecto de la Planta Evaporadora se da desde el mes de julio y culmina en Diciembre de 2011, incluidas las pruebas de eficiencia (...)"

32. La administrada señaló que dichas instalaciones fueron verificadas y constatadas por la Administración, tal como consta en los siguientes documentos:

³⁶ Foja 46.

³⁷ Fojas 28.

- Acta de Inspección N° 005988, del 26 de enero de 2012, elaborada por los inspectores de la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia (en adelante, **Digsecovi**) de Produce.
 - Acta N° 000712-2012GRP-420020-100-DISECOVI, del 7 de febrero de 2012, elaborada por la Dirección Regional de la Producción Piura (en adelante, **Direpro Piura**).
33. Al respecto, de la revisión del Acta de Inspección N° 005988 del 26 de enero de 2012³⁸ se observa que la Digsecovi señaló en el EIP de titularidad de Consorcio Pacífico “Se tomaron los datos y medidas del (...) planta de agua de cola”. Del mismo modo, consignó lo siguiente:

“Evaporadores

Nº	01
Marca	Fab. Nac.
Modelo	-
Tipo	Película descendente 02 efectos
Capacidad (t/h)	5000”

34. Sin embargo, debe indicarse que del EIA de la planta de harina residual se observa que Consorcio Pacífico se comprometió a instalar una planta de agua de cola de tres efectos cuyo material es de acero inoxidable y con una capacidad de 10,000 lt/hora, lo cual difiere de lo constatado por los inspectores de la Digsecovi, que verificaron una evaporadora de dos efectos. Además, no se ha consignado específicamente que dicha planta cumpla con la función de tratar el agua de cola generada por la producción de 5 t/hora de residuos de pescado.
35. Del mismo modo, Consorcio Pacífico manifestó que con la Factura N° 001-0000413³⁹ del 28 de enero de 2013 se realizó la adquisición de una planta evaporadora de agua de cola. Por tanto, la situación constatada por los inspectores de Digsecovi de Produce no demuestra que el equipamiento verificado no habría sido instalado de manera permanente. En consecuencia, dicha acta no comprobaría el cese de la infracción imputada.
36. Sin perjuicio de ello, debe mencionarse que de los considerandos 54 y 55 de la Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI se observa que la DFSAI analizó la Factura N° 001-0000413 del 28 de enero de 2013, que fuera anexada en el escrito de descargos presentado por la recurrente y donde se observaría la adquisición de una planta evaporadora de agua de cola. Asimismo, sobre dicho medio probatorio, la primera instancia administrativa indicó que dicha adquisición no

³⁸ Fojas 31 a 33.

³⁹ Foja 107.



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de
Fiscalización Ambiental

fue realizada por la apelante y la misma habría sido realizada de manera posterior a la inspección inopinada del 2011⁴⁰.

37. En efecto de la revisión de la Factura N° 001-0000413⁴¹ del 28 de enero de 2013 se observa solo la adquisición de una planta evaporadora de agua de cola por parte de la empresa Corporación de Congelados y Conservas del Perú S.A.C. de fecha posterior a la inspección inopinada del 2011. Asimismo, de las fotografías adjuntadas por Consorcio Pesquero⁴² no se observa que las mismas tengan fecha cierta y que correspondan indefectiblemente a la instalación de la planta evaporadora de agua de cola de tres efectos cuyo material es de acero inoxidable en el EIP que fuera operado por la recurrente. En tal sentido, esta Sala considera que Consorcio Pacífico no habría cesado la conducta infractora imputada.
38. Del mismo modo, de la revisión del Acta N° 000712-2012-GRP-420020-100-DISECOVI del 7 de febrero de 2012⁴³ se observa que la Direpro Piura señaló que en el EIP de titularidad de Consorcio Pacífico se señala únicamente que "...la planta de harina residual se encontraba paralizada poza de recepción vacías". En tal sentido, dicho documento público al no señalar la supuesta instalación de la planta de agua de cola, no acreditaría el cumplimiento de dicha obligación.
39. Teniendo en cuenta que Consorcio Pesquero no ha acreditado el cese de la conducta respecto al incumplimiento del compromiso ambiental asumido en el EIA de la planta de harina residual lo que configuró la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, tal como se observa de los actuados que obran en el expediente, esta Sala considera que no se habría iniciado el cómputo del plazo de prescripción y por ende esta figura jurídica alegada no procede para el presente procedimiento administrativo sancionador, por lo cual lo señalado por la recurrente en este extremo de su apelación debe desestimarse⁴⁴.

V.2. Si la subsanación alegada por Consorcio Pacífico la exime de responsabilidad por los hechos imputados

40. Consorcio Pacífico señaló que ha cumplido con instalar la planta en cuestión, situación que ha sido acreditada por la empresa y ha sido reconocida por la propia

⁴⁰ Cabe mencionar que la DFSAI en el considerando 57 de la Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI señaló sobre dicha factura lo siguiente:

"57. En la línea de lo expuesto, para determinar la responsabilidad de COPASUR respecto a la conducta imputada; no es relevante si con posterioridad a la supervisión, esta fue corregida, en tanto no implementó el equipo, toda vez que la infracción ya había sido configurada. Por ello, en este extremo no corresponde determinar si, como señala la administrada, la Factura N° 001-0000413 y las tomas fotográficas anexadas a sus descargas acreditan que el 28 de enero de 2013, es decir después de realizada la diligencia de inspección, instaló la planta de agua de cola". (Foja 138 reverso).

⁴¹ Foja 107.

⁴² Fojas 6 a 11, 71 y 106.

⁴³ Foja 30.

⁴⁴ Cabe precisar que, de conformidad con el artículo 233.2 de la Ley N° 27444, el computo del plazo de prescripción se encuentra directamente vinculado a la comisión de la conducta infractora y a la cesación de la misma, independientemente de la facultad de la autoridad administrativa para iniciar un procedimiento administrativo sancionador.

Administración, lo que conlleva al cumplimiento de la finalidad del presente procedimiento, es decir, instalar los equipos apropiados que permitan generar un menor impacto ambiental.

41. De otro lado, debe indicarse que el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD⁴⁵, establece que el cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable.
 42. En el presente caso, del Reporte de Ocurrencia y del Informe de Supervisión⁴⁶, se desprende que en la inspección inopinada de 2011 realizada al EIP operado por Consorcio Pacífico, los inspectores de la Digaap de Produce constataron que dicha empresa no contaba con una planta evaporadora de agua de cola de tres efectos cuyo material es de acero inoxidable, razón por la cual se incumplió el compromiso asumido en el EIA de la planta de harina residual, incurriendo en la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE.
 43. En tal sentido, y tal como se ha mencionado en considerandos precedentes, esta Sala considera que Consorcio Pacífico no ha acreditado en el presente procedimiento administrativo sancionador haber subsanado la conducta detectada en la inspección inopinada de 2011, en la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE mediante la Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI. Por tanto, lo sostenido por Consorcio Pacífico no lo exime de responsabilidad en la comisión de la infracción por lo cual debe desestimarse en este extremo su recurso.
 44. Sin perjuicio de ello, en virtud de lo establecido en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, la conducta detectada en la inspección inopinada del 2011 resulta sancionable, siendo que cualquier posible subsanación posterior respecto de los hechos detectados en la inspección tampoco la eximen de responsabilidad administrativa.
- V.3. Si los criterios establecidos en el artículo 230° de la Ley N° 27444 deben ser tomados en cuenta a efectos de determinar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Pacífico**
45. Consorcio Pacífico indicó en su recurso de apelación que su conducta omisiva no ha ocasionado ningún perjuicio por lo cual no deberían ser objeto de sanción, tal como dispone el artículo 149° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE que señala como uno de los criterios para la imposición de sanciones la intencionalidad o culpa del infractor y el perjuicio causado directamente como resultado de la infracción,

⁴⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero sea considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento.



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de
Fiscalización Ambiental

siendo que dicha disposición es concordante con lo señalado en el principio de razonabilidad recogido en el artículo 230° de la Ley N° 27444.

46. Al respecto, debe indicarse que la determinación de responsabilidad como consecuencia de la existencia de infracciones administrativas es de naturaleza objetiva, bastando la verificación de la conducta infractora para que el administrado deba asumir responsabilidad por la misma, salvo que se acrede indubitablemente la ruptura del nexo causal, sea por caso fortuito, fuerza mayor, o hecho determinante de tercero. En otras palabras, no es necesario verificar la intencionalidad de la persona natural o jurídica fiscalizada⁴⁷.
47. Asimismo, cabe precisar que el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁴⁸ ha previsto criterios o circunstancias a efectos de graduar la sanción, de manera tal que no lleguen a ser demasiado onerosas para los administrados; es decir, que sean proporcionales al incumplimiento calificado como infracción administrativa⁴⁹.

⁴⁷

LEY 29325.

Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

Asimismo, dicho artículo ha sido desarrollado en la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD en los siguientes términos:

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
(...)

Debe indicarse que la disposición antes señalada se encuentra recogida en el artículo 4° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

⁴⁸

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.

⁴⁹

Dichas circunstancias también han sido recogidas en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD:

Artículo 33°.- Criterios para graduar la sanción

Para graduar la sanción se aplicarán los siguientes criterios:

- (i) El beneficio ilícito esperado;
- (ii) La probabilidad de detección de la infracción;
- (iii) El daño potencial a los bienes jurídicos materia de protección;

Dichas circunstancias, en caso lleguen a configurarse "...***no afectan la comisión de la infracción administrativa misma***... solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse"⁵⁰. (Resaltado agregado).

48. En consecuencia, establecida la responsabilidad por parte de un sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas comprendidas en el ámbito de la fiscalización ambiental de competencia del OEFA, como es el caso de Consorcio Pacífico, la autoridad administrativa aplicará los mencionados criterios a fin de aumentar o disminuir el quantum de la multa⁵¹. (Subrayado agregado).
49. Por tanto, los criterios recogidos en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 no tienen incidencia alguna a efectos de determinar si Consorcio Pacífico es o no responsable por la comisión de la infracción administrativa materia del presente procedimiento, siendo más bien que estos resultarán aplicables en caso la autoridad decida imponer una sanción administrativa, situación que no se presenta en este caso. En virtud de ello, esta Sala considera que debe desestimarse lo alegado por la administrada, correspondiendo por tanto confirmar la decisión adoptada mediante la Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI en este extremo.
50. Sin perjuicio de lo antes expuesto, esta Sala considera necesario precisar que el artículo 19° de la Ley N° 30230⁵² dispuso que durante un periodo de tres (3) años contados a partir de su entrada en vigencia, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declarase la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora. (Subrayado agregado).

(iv) El daño concreto a los bienes jurídicos materia de protección;
(v) La extensión de los efectos de la infracción; y,
(vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General."

⁵⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

⁵¹ En efecto, el artículo 35° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD establece lo siguiente:
Artículo 35°.- Circunstancias atenuantes especiales

Se consideran circunstancias atenuantes especiales las siguientes:

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

LEY N° 30230.

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

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

Durante dicho periodo, el OEFA tramitara procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (...)



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de
Fiscalización Ambiental

51. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD⁵³, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

(...)

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

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

(...)" (Resaltado y subrayado agregado)

52. En virtud de lo dispuesto en la Ley N° 30230, mediante Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI materia de la presente apelación, la DFSAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Pacífico, por incumplir los compromisos establecidos en el EIA de la planta de harina residual, incurriendo así en la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, sin imponer sanción alguna, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 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.

⁵³

Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial el Peruano el 24 de julio de 2014.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2015, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Consorcio Pacífico Sur S.R.L. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrate y comuníquese.

.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO

Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN

Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de
Fiscalización Ambiental

VOTO SINGULAR DEL VOCAL JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

En esta ocasión estimo importante agregar a los fundamentos de la Resolución N° 007-2016-OEFA/TFA-SEPIM que resuelve confirmar la Resolución Directoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2015 - sin que ello conlleve alguna discrepancia con lo opinado por mis colegas vocales- las siguientes consideraciones de hecho y de derecho que tienen por objeto profundizar, desde mi perspectiva y en términos constitucionales, el contenido del derecho al medio ambiente al cual se alude en el acápite III referido a la Protección Constitucional al Ambiente en el cual la Sala brinda un marco teórico antes de dilucidar las cuestiones traídas a sede del Tribunal de Fiscalización Ambiental.

1. El punto de partida de mi razonamiento es señalar que el contenido constitucionalmente protegido derecho al medio ambiente, como otros derechos fundamentales, continúa en construcción lo que puede advertirse de las decisiones emitidas por el Tribunal Constitucional en el último año que ha transcurrido. Como quiera que la labor que realiza el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental está orientada a la protección del medio ambiente y se sustenta en el deber de protección que recae en el Estado y por supuesto en los particulares, resulta pertinente exponer los hitos jurisprudenciales a partir de los cuales el indicado derecho fundamental adquiere nuevos contornos.
2. En la STC Exp. N° 00964-2002-AA/TC¹ luego de efectuar la revisión del artículo constitucional en el cual se reconoce el derecho al medio ambiente² se dejó sentado como pilares fundamentales que “(...) la Constitución no sólo garantiza que el hombre se desarrolle en un medio ambiente equilibrado, sino también alude a que ese ambiente debe ser “adecuado para el desarrollo de la vida humana”, lo que se traduce en la obligación del Estado, pero también de los propios particulares, de mantener las condiciones naturales del ambiente a fin de que el ser humano viva en condiciones ambientalmente dignas.” En dicha oportunidad el Tribunal Constitucional reconoció, por un lado, el derecho a que la persona humana pueda desarrollarse en un “ambiente equilibrado” entendiendo por este al conjunto de bases naturales de la vida y su calidad, lo que comprende la flora y la fauna (componentes bióticos), y el agua, el aire, el suelo, el subsuelo, los ecosistemas e, incluso la ecósfera (componentes abióticos); y por otro, la obligación que recae en los particulares y en el Estado de que las condiciones del ambiente se mantengan sanas.

¹ Publicada el 30 de setiembre de 2003.

² Derechos fundamentales de la persona
Artículo 2º.- 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.

- (Handwritten mark resembling a stylized signature or logo is present on the left margin, roughly from y=480 to y=570)*
3. Luego, en la STC Exp. N° 0048-2004-AI/TC³ el Tribunal Constitucional incorporó al concepto de "ambiente equilibrado" el entorno urbanístico y el conjunto de relaciones que se producen entre clima, paisaje, ecosistema, etcétera. Asimismo, realizó la delimitación del contenido constitucionalmente protegido del derecho al medio ambiente precisándose que tiene dos elementos: i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado; y, ii) el derecho a que el medio ambiente se preserve. Tales componentes fueron materia de estudio en la sentencia precitada dejándose sentado que el derecho a gozar del medio ambiente equilibrado y adecuado "*(...) comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollen e interrelacionen de manera natural y armónica; y en el caso de que el hombre intervenga, que esta injerencia no culmine con una alteración sustantiva injustificable de la interrelación que existe entre los diversos componentes del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona en condiciones dignas.*" En la misma decisión se estableció que el elemento referido al derecho a que el medio ambiente se preserve supone que la conservación "*(...) de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. [...] tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.*" Estas posiciones iusfundamentales en la actualidad sirven de columnas para el desarrollo jurisprudencial del derecho al medio ambiente, y es por ello que la sentencia en comento precisa la necesidad de identificar y diferenciar las obligaciones de los poderes públicos y las que pueden recaer en los particulares.
 4. En la STC Exp. N° 05471-2013-PA/TC⁴ el Tribunal Constitucional ampliando el análisis del segundo componente del derecho al medio ambiente, vale decir a que el medio ambiente se preserve, hace referencia a que existen dos tipos de obligaciones. Por un lado, la obligación de respetar, lo que supone el hecho de no afectar (por acción u omisión) el contenido constitucionalmente protegido del derecho; y de otro lado, la obligación de garantizar, que genera a su vez el deber de promover, velar, proteger y sancionar, de ser el caso, la inobservancia a la obligación de respetar. Este deber de garantizar se materializa en la creación de una estructura estatal mediante la cual se ejerce el poder público y que tiene por finalidad asegurar —en el ámbito de lo jurídico— el pleno ejercicio del derecho fundamental al medio ambiente. Se destaca el importante rol que en materia ambiental juegan las agencias estatales que se hacen cargo de su formulación, implementación y de la fiscalización; y en esa misma línea, de la implantación de los procedimientos que permiten realizar un adecuado ejercicio del derecho fundamental y en cuanto se produzca su afectación, exigir su tutela. Sobre este último punto el Tribunal Constitucional aclara que no debe entenderse únicamente a los procesos judiciales sino que involucra a los "procedimientos jurídicamente disciplinados, cualquiera sea el rango de la disposición que la contiene", esto

³ Publicada el 1 de abril de 2005.

⁴ Publicada el 14 de setiembre de 2015.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

significa que se reconoce en los distintos tipos de procedimientos sujetos a una ordenación jurídica un nivel de protección ambiental como es el caso del procedimiento administrativo sancionador que esta cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental