



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental**  
**Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera**

**RESOLUCIÓN N° 001-2016-OEFA/TFA-SEPIM**

EXPEDIENTE N° : 01-2015/OEFA-DS-APEL  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN  
ADMINISTRADO : CONSORCIO PESQUERO EL FERROL S.A.C.  
SECTOR : PESQUERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 026-2015-OEFA/DS

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 026-2015-OEFA/DS del 5 de noviembre de 2015, a través de la cual la Dirección de Supervisión del OEFA ordenó a la empresa Consorcio Pesquero El Ferrol S.A.C. una medida preventiva, consistente en el cese inmediato de toda forma de vertimiento o disposición de los efluentes de sanguaza, caldo de cocción y de limpieza de planta, generados en su planta de enlatado a la orilla de playa del mar de la bahía El Ferrol o a cualquier otro punto que no sea a través de los emisores submarinos operados por la Asociación de Productores de Harina, Aceite y Conservas de Pescado de Chimbote y la Asociación de Productores de Harina, Aceite y Conservas de Pescado Bahía El Ferrol, Aproferrol S.A."

Lima, 22 de enero de 2016

**I. ANTECEDENTES**

1. Consorcio Pesquero El Ferrol S.A.C.<sup>1</sup> (en adelante, **Consorcio Pesquero**) es titular de la licencia de operación de la planta de enlatado de productos hidrobiológicos con capacidad instalada de 2,560 cajas/turno ubicada en el establecimiento industrial pesquero ubicado en la avenida Enrique Meiggs N° 900, Florida Baja, distrito de Chimbote, provincia del Santa del departamento de Ancash (en adelante, **EIP**).
2. Consorcio Pesquero tiene un Plan Ambiental Complementario Pesquero aprobado de forma individual, mediante Resolución Directoral N° 015-2010-PRODUCE/DIGAAP del 16 de febrero de 2010 (en adelante, **Pacpe Individual EIP**) emitida por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería (en adelante, **Digaap**) del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**).
3. Adicionalmente, Consorcio Pesquero forma parte de un Pacpe aprobado de forma común, a través de la Resolución Directoral N° 095-2010-PRODUCE/DIGAAP del 28 de abril del 2010 (en adelante, **Pacpe Común**) emitida por la DIGAAP, modificada por Resolución Directoral N° 150-2015-PRODUCE/DGCHI del 20 de marzo de 2015, emitida por la Dirección General de Extracción y Producción

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20518693116.

Pesquera para Consumo Humano Indirecto y por Resolución Viceministerial N° 030-2015-PRODUCE/DVP del 1 de abril de 2015 expedida por el Viceministerio de Pesquería.

4. Entre el 23 y el 28 de octubre de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión especial al EIP (en adelante, **Supervisión Especial 2015**) en la cual levantó el Acta de Supervisión Directa del 28 de octubre de 2015 (en adelante, **Acta de Supervisión Directa**).
5. Posteriormente, la DS emitió el Informe Técnico N° 338-2015-OEFA/DS-PES del 2 de noviembre de 2015 (en adelante, **Informe Técnico**), en el cual se detalló los posibles efectos ambientales que podrían estar sucediendo en el mar de la bahía El Ferrol como consecuencia de los vertimientos de los efluentes industriales de las plantas pesqueras instaladas en el distrito de Chimbote, provincia del Santa del departamento de Ancash.
6. En atención a los documentos antes señalados, por Resolución Directoral N° 026-2015-OEFA/DS<sup>2</sup> del 5 de noviembre de 2015, la DS ordenó a Consorcio Pesquero como medida preventiva el cese inmediato de toda forma de vertimiento o disposición de los efluentes de sanguaza, caldo de cocción y de limpieza de planta, generados en su planta de enlatado a la orilla de playa del mar de la bahía El Ferrol o a cualquier otro punto que no sea a través de los emisores submarinos operados por la Asociación de Productores de Harina, Aceite y Conservas de Pescado de Chimbote (en adelante, **Aprochimbote**) y la Asociación de Productores de Harina, Aceite y Conservas de Pescado Bahía El Ferrol, Aproferrol S.A., (en adelante, **Aproferrol**).
7. La Resolución Directoral N° 026-2015-OEFA/DS se sustentó en los siguientes fundamentos:
  - (i) Con la aprobación del Pacpe individual, Consorcio Pesquero debía cumplir – progresivamente- en el plazo de cuatro (4) años, contados desde la fecha de su aprobación, un cronograma de implementación de inversiones, con el fin de tratar sus efluentes de sanguaza, caldo de cocción y efluentes de limpieza de planta y, de ese modo, cumplir los Límites Máximos Permisibles establecidos en la columna II de la Tabla N° 1 del Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE (en adelante, **LMP**).
  - (ii) En virtud del Pacpe Común, Consorcio Pesquero tenía que disponer sus efluentes industriales a través del emisor submarino de Aproferrol fuera de la bahía El Ferrol. De acuerdo con el cronograma de implementación del Pacpe Común, el referido emisario submarino debió entrar en operación el 1 de enero de 2014. Ello significa que a partir de dicha fecha los efluentes industriales de la planta pesquera de Consorcio Pesquero deben ser

<sup>2</sup> Fojas 27 a 33.



conducidos a la estación de bombeo de Aproferrol, para ser bombeados por los emisarios submarinos fuera de la bahía El Ferrol.

- (iii) De lo expuesto anteriormente, se advierte que Consorcio Pesquero, respecto al tratamiento y disposición final de sus efluentes industriales, tiene principalmente dos (2) compromisos ambientales: (i) Instalar y poner en funcionamiento los equipos de tratamiento de efluentes de sanguaza, caldo de cocción y efluentes de limpieza de planta; y, (ii) Verter dichos efluentes industriales tratados fuera de la bahía El Ferrol a través de los emisores submarinos de Aproferrol.
- (iv) El plazo para el cumplimiento de los compromisos ambientales establecidos en el Pacpe Individual y el Pacpe Común (instalación y funcionamiento del sistema de tratamiento de efluentes industriales) venció el 16 de febrero de 2014.
- (v) Durante la Supervisión Especial 2015, se constató que la planta de enlatado de Consorcio Pesquero no cuenta con los equipos necesarios para el tratamiento de sus efluentes de sanguaza, cocción y limpieza de planta y -bajo dichas condiciones deficientes- los vierte a la orilla de playa del mar de la bahía El Ferrol. Esta conducta contrasta frontalmente con los objetivos principales del plan para la recuperación ambiental de la bahía El Ferrol y, por lo tanto, agravan su situación ambiental impidiendo su recuperación.
- (vi) En ese contexto, es necesario implementar acciones tendientes a impedir daños acumulativos de mayor gravedad que tornen irreversible la situación ambientalmente crítica de la bahía El Ferrol. Dicha medida debe evitar el alto riesgo de muerte de la flora y fauna existente en la referida bahía producto del vertimiento de los efluentes —no tratados— de sanguaza, caldo de cocción y limpieza, generados en la planta de Consorcio Pesquero.
- (vii) Por consiguiente, corresponde disponer una medida preventiva contra Consorcio Pesquero consistente en el cese inmediato de toda forma de vertimiento o disposición de los efluentes de sanguaza, caldo de cocción y de limpieza de planta, generados en su planta de enlatado, a la orilla de playa del mar de la bahía El Ferrol o a cualquier otro punto que no sea a través de los emisores submarinos operados por Aproferrol.

8. El 24 de noviembre de 2015, Consorcio Pesquero interpuso recurso de apelación<sup>3</sup> contra la Resolución Directoral N° 026-2015-OEFA/DS, argumentando lo siguiente:

<sup>3</sup> Mediante escrito con Registro N° 2015-E01-060982 (fojas 35 a 56).

Consorcio Pesquero interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 026-2015-OEFA/DS; sin embargo, a través de la Resolución Directoral N° 027-2015-OEFA/DS del 10 de diciembre de 2015 la DS señaló que "(...) de la revisión de los argumentos expuestos por la referida empresa se aprecia que no ha aportado nuevos medios probatorios que cuestionen los hechos y evidencia que motivaron el dictado de la medida preventiva, siendo esto un presupuesto necesario para que proceda un recurso de reconsideración (...)", razón por la cual encausó la solicitud de Consorcio Pesquero como un recurso de apelación.

- a) La recurrente señaló que en el Acta de Supervisión Directa no se hace mención a que Consorcio Pesquero viene realizando la preparación de los equipos del Pacpe Individual. Al respecto, la referida empresa señaló que:

*"Los equipos fabricados y listos para instalación en la planta de tratamiento de efluentes son los siguientes:*

- *El área de 90 m<sup>2</sup>, designada para la instalación de la planta de tratamiento de efluentes.*
- *La poza de recepción de efluentes de sanguaza, lista para su funcionamiento.*
- *Un filtro rotativo trommel, listo para su instalación.*
- *DAFF FÍSICO: Una trampa separadora de grasa lista para su instalación.*
- *DAFF QUÍMICO: En proceso de acabado para su instalación".*

- b) Por otro lado, Consorcio Pesquero sostuvo que la instalación de los equipos que faltan fabricar y/o adquirir para completar la planta de tratamiento de efluentes se realizaría según el cronograma de trabajo que adjunta a su recurso de apelación, para lo cual requiere un plazo de ciento ochenta (180) días calendario y, además, que la planta de enlatado genere los recursos económicos necesarios para poder cumplir con dicho compromiso.

- c) Consorcio Pesquero sustenta su petición en la escasa productividad en el sector conservero (anchoveta, caballa, jurel y otros), la cual conllevó a la pérdida económica de su empresa, que se acredita con la Declaración Pago Anual Impuesto a la Renta que adjuntó a su recurso de apelación<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Al respecto, Consorcio Pesquero detalló que:

*"Mediante documento de registro N° 00080514-2013 del 22-11-2013, se informó al Ministerio de la Producción lo siguiente:*

- *Año 2011: Días laborados 107 días y reportes de producción 105,044.00 cajas, recepción de materia prima 2,029.54 ton.*
- *Año 2012: Días laborados 99 días y reportes de producción 98,577.00 cajas, recepción de materia prima 1,515.45 ton.*
- *Año 2013: Días laborados 72 días y reportes de producción 89,650.00 cajas, recepción de materia prima 1,513.22 ton.*

*Constancia de presentación de la Declaración Pago Anual impuesto a la Renta Tercera Categoría 2012 - SUNAT, arroja una PERDIDA de S/. 38,930.00 Nuevos soles, debido a la irregularidad en la producción por la escasez de materia prima para el sector conservero.*

*Constancia de presentación de la Declaración Pago Anual Impuesto a la Renta Tercera Categoría 2013 - SUNAT, arroja una PERDIDA de S/. 289,319.00 Nuevos soles, debido a la irregularidad en la producción por la escasez de materia prima para el sector conservero.*

*Constancia de presentación de la Declaración Pago Anual Impuesto a la Renta Tercera Categoría 2014 - SUNAT, arroja una PERDIDA de S/. 640,878.00 Nuevos soles, debido a la irregularidad en la producción por la escasez de materia prima para el sector conservero.*

*(...)*

*Lo señalado en el numeral anterior, afectó de manera general a todos los administrados del sector conservero, sobre todo a nuestro establecimiento con Licencia de Operación para la producción de conservas, prestando solamente servicio de Maquila, señalándole que no contamos con Planta de Harina Residual, por lo que no obtenemos el mejor provecho económico de la actividad productiva, como es la harina residual donde se obtiene también ingresos de utilidad económica, cuyos beneficios podrían haber sido utilizados para la implementación de los equipos del PACPE. Estas son las razones por el cual nuestra*



- d) Lo expuesto evidenciaría que no es su intención incumplir con las normas ambientales sino que la falta de implementación del cronograma del Pacpe se debe a la escasez de recursos hidrobiológicos en los últimos años.
- e) A efectos de sustentar lo señalado, adjuntó a su recurso de apelación los siguientes documentos:
- Documento de registro N° 00080514-2013 del 22 de noviembre de 2013 presentado al Ministerio de la Producción.
  - Constancia de presentación N° 750374004-61 del 30 de marzo de 2013 presentación a la SUNAT del formulario de la Declaración del Pago Anual del Impuesto a la Renta del año 2012.
  - Constancia de presentación N° 750290145-41 del 27 de marzo de 2014 presentación a la SUNAT del formulario de la Declaración del Pago Anual del Impuesto a la Renta del año 2013.
  - Constancia de presentación N° 750382639-01 del 31 de marzo de 2015 presentación a la SUNAT del formulario de la Declaración del Pago Anual del Impuesto a la Renta del año 2014.
  - Tomas fotográficas de los equipos fabricados listos para su instalación en planta de tratamiento de efluentes.
  - Lista de equipos pendientes por fabricar y/o adquirir para completar la planta de tratamiento de efluentes.
  - Cronograma de trabajo de construcción e instalación de equipos para el tratamiento de efluentes.
- f) En virtud de lo expuesto, Consorcio Pesquero señaló que *"con fines de obtener la base económica y financiera para dar cumplimiento al PACPE, requiere el **LEVANTAMIENTO de la Medida Preventiva impuesta a través de la Resolución Directoral N° 026-2015-OEFA/DS**, por el tiempo solicitado en nuestro compromiso de trabajo a realizar para la culminación e implementación del PACPE, al haber demostrado conforme a los documentos que se alcanza, se ha venido cumpliendo con el compromiso del PACPE"*.
9. El 9 de diciembre de 2015<sup>5</sup>, la recurrente solicitó que al momento de evaluar los argumentos del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 026-2015-OEFA/DS, se tenga en cuenta la situación financiera en la que se encuentra Consorcio Pesquero, así como el impacto socio económico positivo que genera sus actividades, debido a que constituye una fuente de trabajo<sup>6</sup>.

*empresa al encontrarse con déficit económico negativos, no pudo cumplir con el cronograma de implementación establecido en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 015-2010-PRODUCE/DIGAÁP, pero si ha demostrado un avance del 50% de los equipos del PACPE, demostrando que no es deseo de nuestra empresa el no cumplir con las normas ambientales, se trata de razones económicas por la baja producción conservera debido a la escases del recurso hidrobiológico en los últimos años". (Foja 54).*

<sup>5</sup> Mediante escrito con Registro N° 63585 (fojas 68 a 70).

<sup>6</sup> Con relación a ello, Consorcio Pesquero manifestó lo siguiente:

*"Nuestra empresa presenta dificultades económicas en los últimos tres (3) años, conforme se demostró en el Recurso de Reconsideración presentado, habiendo solicitado crédito financiero a la Banca Privada para poder realizar los trabajos de cumplimiento ambiental, por el cual, al encontramos paralizados de nuestras*

## II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>7</sup>, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011<sup>8</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>9</sup>.

---

*actividades, se ha suspendido parte del préstamo económico, al haber sido sujeto de supervisión por parte del ente financiero, por el cual también recorro a su Despacho nos brinde la oportunidad de Levantamiento de Medida Preventiva impuesta a través de la Resolución Directoral N° 026-2015-OEFA/DS, para generar el ingreso económico que se requiere para cumplir con el crédito financiero de la Banca, así como también dar la oportunidad de trabajo a las trabajadoras, que día a día se apersonan al establecimiento pesquero requiriendo laborar, para el sustento económico familiar". (Fojas 68 y 69)*

- <sup>7</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde".

- <sup>8</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, 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.

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

- <sup>9</sup> **LEY N° 29325.**

**Disposiciones Complementarias Finales**

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas



13. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>10</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD<sup>11</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde el 16 de marzo de 2012.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>12</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>13</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, en materias de su competencia.
15. Finalmente, el literal b), numeral 1 del artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 37° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, dispone que el

por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>10</sup> **DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM**, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.

**Artículo 1°.-** Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>11</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2012-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de marzo de 2012.

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

<sup>12</sup> **LEY N° 29325.**

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

<sup>13</sup> **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM** que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

**Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

**Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**


Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de conocer y resolver, en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las medidas preventivas (entre otras medidas administrativas) emitidos por las instancias competentes del OEFA<sup>14</sup>.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. 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)<sup>15</sup>.
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>16</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

<sup>14</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD, Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.

**Artículo 8°.- Funciones de las Salas Especializadas**

8.1 Las Salas Especializadas del Tribunal de Fiscalización Ambiental ejercen las siguientes funciones:

(...)

b) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra la adopción de medidas cautelares, multas coercitivas, medidas preventivas o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA, en los expedientes materia de su competencia.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de febrero de 2015.

**Artículo 37°.- Del recurso de apelación**

37.1 Corresponde a la autoridad que emitió el acto que se impugna, pronunciarse sobre la concesión del recurso de apelación en el plazo de cinco (5) días hábiles.

37.2 Concedido el recurso de apelación, se elevarán los actuados al Tribunal de Fiscalización Ambiental en un plazo máximo de dos (2) días hábiles contado desde la fecha de la concesión del recurso, notificándose al impugnante.

37.3 El Tribunal de Fiscalización Ambiental cuenta con un plazo máximo de treinta (30) días hábiles para resolver el recurso de apelación interpuesto contra una medida administrativa.

37.4 El Tribunal de Fiscalización Ambiental puede confirmar, revocar o anular, de modo parcial o total, la resolución apelada.

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

<sup>16</sup> LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

**Artículo 2°.- Del ámbito**

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.





18. 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.
19. 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 bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>17</sup>.
20. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración: (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>18</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>19</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>20</sup>.
21. 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.
22. 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

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>18</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

<sup>19</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, 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".*

<sup>20</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>21</sup>.

23. 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.

#### IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida en el presente caso es determinar si corresponde disponer el levantamiento de la medida preventiva ordenada a Consorcio Pesquero.

#### V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

##### V.1 Si corresponde disponer el levantamiento de la medida preventiva ordenada a Consorcio Pesquero

25. Previamente al análisis de los argumentos del recurso de apelación interpuesto por Consorcio Pesquero, esta Sala considera pertinente precisar la naturaleza jurídica de las medidas preventivas para, luego de ello, analizar si corresponde disponer el levantamiento de la medida preventiva ordenada a la referida empresa.

a) Sobre la naturaleza jurídica de la medida preventiva

26. El artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611 contempla el principio de prevención, el cual es uno de los principios generales para la protección del medio ambiente<sup>22</sup> y dispone lo siguiente:

**"Artículo VI.- Del principio de prevención**

*La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan".*

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>22</sup> Debe tomarse en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

*"...En cuanto a la faz prestacional [el Estado], tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.*

*Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin..."*

Sentencia del 6 de noviembre de 2001, recaída en el expediente N° 0018-2001-AI/TC. Fundamento jurídico 9.



27. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo<sup>23</sup> y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado.
28. Asimismo, el artículo 3° de la Ley N° 28611<sup>24</sup>, establece que los órganos del Estado dedicados a la vigilancia de la gestión ambiental son quienes diseñan y aplican las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la referida Ley.
29. Por otro lado, el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que tiene como ente rector al OEFA, tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora, en materia ambiental, se realicen de manera eficiente<sup>25</sup>.
30. Cabe destacar además que el Estado tiene a su cargo la promoción de la conservación de los ecosistemas marinos y costeros, entendidos como fuente de diversidad biológica y como espacios proveedores de recursos naturales. Para tal

<sup>23</sup> Se entiende por impacto ambiental como la "Alteración positiva o negativa de uno o más de los componentes del ambiente, provocada por la acción de un proyecto".

Ver: FOY VALENCIA, Pierre y VALDEZ MUÑOZ, Walter. *Glosario Jurídico Ambiental Peruano*. Lima: Fondo Editorial Academia de la Magistratura, 2012, p. 246.

Por otro lado, se entiende por impacto ambiental negativo como "cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas, que directa o indirectamente afecten: a) la salud, la seguridad el bienestar de la población b) las actividades sociales y económicas, c) las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, d) la calidad de los recursos ambientales".

Resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama) N° 1/86, aprobada en Río de Janeiro (Brasil) el 23 de enero de 1986.

<sup>24</sup> LEY N° 28611.

**Artículo 3°.- Del rol del Estado en materia ambiental**

El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la presente Ley.

<sup>25</sup> LEY N° 29325.

**Artículo 3°.- Finalidad**

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.

efecto, es responsable de normar el desarrollo de planes y programas dirigidos a prevenir y proteger los ambientes marino y costeros, y de prevenir o controlar el impacto negativo que generan acciones que afectan al mar y a las zonas costeras adyacentes (encontrándose entre ellas la descarga de efluentes<sup>26</sup>). En tal sentido, la fiscalización ambiental se constituye como una herramienta para lograr el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables recogidas en la legislación ambiental, en los compromisos contenidos en los instrumentos de gestión ambiental y en los mandatos o medidas emitidos por el OEFA.

31. Dentro del escenario antes descrito, la legislación contempla, para el ejercicio eficiente de la fiscalización ambiental, funciones específicas como la de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción, las cuales tienen por objeto "...asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)"<sup>27</sup>.
32. En cuanto a la función de supervisión directa, tanto la Ley N° 29325 como la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD<sup>28</sup> señalan que esta comprende las acciones de seguimiento y verificación de las obligaciones ambientales de los administrados con el fin de asegurar su cumplimiento<sup>29</sup>. Bajo

 26

**LEY N° 28611.**

**Artículo 101°.- De los ecosistemas marinos y costeros**

101.1 El Estado promueve la conservación de los ecosistemas marinos y costeros, como espacios proveedores de recursos naturales, fuente de diversidad biológica marina y de servicios ambientales de importancia nacional, regional y local.

101.2 El Estado, respecto de las zonas marinas y costeras, es responsable de:

(...)

c. Normar el desarrollo de planes y programas orientados a prevenir y proteger los ambientes marino y costeros, a prevenir o controlar el impacto negativo que generan acciones como la descarga de efluentes que afectan el mar y las zonas costeras adyacentes.

(...)

 27

**LEY 29325.**

**Artículo 11°.- Funciones generales**

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

 28

Debe indicarse que mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015, se aprobó el nuevo Reglamento de Supervisión Directa del OEFA. Dicho dispositivo legal establece en su artículo 17° que en caso que se encuentren hallazgos que configuren supuestos para el dictado de una medida administrativa, la autoridad de supervisión directa dictará el mandato de carácter particular, la medida preventiva o el requerimiento de actualización del instrumento de gestión ambiental, según lo establecido en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA.

29

**LEY N° 29325.**

**Artículo 11°.- Funciones generales**

(...)

b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo,



ese contexto, la DS, como autoridad llamada a ejercer dicha función, se encuentra facultada a emitir medidas preventivas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, que señala lo siguiente:

**"Artículo 4.- Función de supervisión directa**

4.1 La función de supervisión directa comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación sobre las actividades de los administrados con el propósito de asegurar su buen desempeño ambiental y el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en:

- a) La normativa ambiental;
- b) Los instrumentos de gestión ambiental;
- c) Las medidas administrativas emitidas por los órganos competentes del OEFA; y
- d) Otras fuentes de obligaciones ambientales fiscalizables.

4.2 En ejercicio de la función de supervisión directa, se promueve la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales, y se emiten mandatos de carácter particular, **medidas preventivas** y requerimientos de actualización de los instrumentos de gestión ambiental" (Resaltado agregado).

33. El artículo citado precedentemente se complementa con la definición incluida en el artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, cuyo tenor es el siguiente:

**"Artículo 6.- Definiciones**

Para efectos del presente Reglamento, se aplican las siguientes definiciones:

(...)

**m) Medida preventiva:** Disposición a través de la cual se ordena al administrado la ejecución de una obligación de hacer o no hacer orientada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental".

34. De manera concordante, el artículo 11° del Reglamento de Medidas Administrativas aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD**)<sup>30</sup>, establece

daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015.

**Artículo 3°.- Finalidad de la función de supervisión directa**

La función de supervisión directa se orienta a prevenir daños ambientales y promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales, con la finalidad de garantizar una adecuada protección ambiental.

<sup>30</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2015.

De las medidas preventivas  
Artículo 11°.- Definición

que las medidas preventivas son disposiciones de carácter excepcional, a través de las cuales la Autoridad de Supervisión Directa impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer a fin de evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.

35. En este sentido, las medidas preventivas al tener su fundamento en el principio de prevención contemplado en la Ley N° 28611, pueden ser dictadas en los siguientes casos: (i) cuando exista un inminente peligro al ambiente cuya ocurrencia es altamente probable en el corto plazo, (ii) cuando exista un alto riesgo de que ocurran impactos ambientales que puedan afectar negativamente al ambiente y a la población y (iii) cuando habiendo ocurrido un impacto ambiental negativo, sea necesario implementar acciones para prevenir daños acumulativo de mayor gravedad sobre el ambiente.
36. Asimismo, cabe destacar que el principio de prevención se condice con el principio precautorio, establecido en la Declaración de Río, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo de 1992 (Río 92), que garantiza una protección ante un peligro ambiental :

*"Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".*

37. Del mismo modo, el numeral 16.1 del artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD<sup>31</sup> dispone que la ejecución de la medida preventiva es inmediata desde el mismo día de su notificación.
38. En virtud de lo expuesto, se concluye que la DS se encuentra facultada a dictar medidas preventivas, para evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño al ambiente, recursos naturales o salud de las personas; o en su defecto, se mitiguen las causas que generan o puedan generar un mayor daño al ambiente.

Las medidas preventivas son disposiciones de carácter muy excepcional a través de las cuales la Autoridad de Supervisión Directa impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer, destinada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental. Estas medidas administrativas son dictadas con independencia del inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

<sup>31</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD.

Artículo 16°.- Ejecución de la medida preventiva

16.1 La ejecución de la medida preventiva es inmediata desde el mismo día de su notificación. En caso no sea posible la notificación al administrado en el lugar en que se hará efectiva la medida preventiva, ello no impide su realización, debiéndose dejar constancia de dicha diligencia en la instalación o en el lugar, sin perjuicio de su notificación posterior.

(...)



39. Habiendo determinado la naturaleza jurídica de las medidas preventivas, esta Sala verificará a continuación, las condiciones en las que se dictó la medida preventiva y si corresponde el levantamiento de la misma.

b) Sobre los hechos detectados durante la Supervisión Especial 2015

40. En el presente caso, del Acta de Supervisión Directa se observa que la DS en la Supervisión Especial 2015 detectó los siguientes hallazgos:

*"Hallazgos*

*3. Tratamiento de sanguaza o lavado de materia prima*

*La sanguaza generada en la zona de recepción de materia prima, se evacuaría en una caja de registro (...) ubicada en las coordenadas UTM (WGS 84-Zona 17) (0765980E-8995138N), luego este efluente se comunicaría de manera subterránea con una caja de paso, para después ingresar a una caja de registro (...) ubicada en las coordenadas UTM (WGS 84-Zona 17) (0765977E-8995134N); después a otra caja de paso (...) luego se dirige al buzón o caja de paso cuyas coordenadas (0765947E-8995122N) pegado a la pared del EIP luego se comunica con la caja de paso salida de desagüe (...) seguidamente el efluente se conducirá a través de buzones (...) y finalmente el efluente se evacua mediante una tubería de Policloruro de Vinilo (PVC) de ocho (8) pulgadas ubicada en la orilla de playa (...).*

*La sanguaza generada en las actividades de almacenamiento de materia prima, pelado y corte y eviscerado se conduciría a través de canaletas; en caso de pelado sus canaletas están provistas de rejillas horizontales (...) seguidamente el efluente se conduce a la caja de paso de 0.369 m<sup>3</sup> (...). Después el efluente ingresa a una caja de registro (...) luego a otra caja de paso (...) luego se dirige al buzón o caja de paso (...) pegado a la pared del EIP luego (...) se sigue en el mismo recorrido de la sanguaza generada en la recepción de materia prima (...).*

*Para el tratamiento de la sanguaza, el administrado no dispone de:*

- *Un tanque receptor de sanguaza.*
- *Un tanque receptor coagulador.*
- *Un filtro rotativo trommel.*
- *Una trampa separadora de grasa con inyección de aire.*
- *Una separadora de sólidos.*
- *Una centrífuga.*
- *Tanque colector.*

*4. Tratamiento de caldo de cocinadores*

*Estos efluentes generados por cinco cocinadores estáticos, son evacuados por una tubería de cuatro (4) pulgadas (...) hacia una canaleta provista de rejillas horizontales metálicas (...) el citado efluente se conduce hacia la caja de paso (...) y luego sigue el mismo recorrido de la sanguaza generada en el almacenamiento de materia prima.*

Finalmente el caldo de cocción tiene el mismo recorrido de la sanguaza generada en la recepción de materia prima (...).

Para el tratamiento del caldo de cocción es el mismo que para el de sanguaza, el administra[do] no dispone de:

- Un tanque receptor coagulador.
- Un filtro rotativo trommel.
- Una trampa separadora de grasa con inyección de aire.
- Una separadora de sólidos.
- Una centrífuga.
- Tanque colector.

(...)

#### 6. Tratamiento de agua de limpieza de plantas y equipos

Estos efluentes, generados de la limpieza de planta en las áreas de recepción de materia prima, corte y eviscerado, almacenamiento, pelado, cocción, desmenuzado, envasado, adición de líquido de gobierno, formación de vacío, sellado de latas, lavado de latas, esterilizado, enfriamiento y almacenado de producto terminado son canalizados a través de la canaleta principal de desagües (...), seguidamente el efluente se conduce a la caja de paso de 0.369 m<sup>3</sup> y a la caja de registro (...) esto dependiendo de donde se realice la limpieza y posteriormente el efluente es evacuado hacia la bahía El Ferrol con destino al mar de la misma manera que se evacuan los otros efluentes (...).

Para el tratamiento de la sanguaza, el administrado no dispone de:

- Un tanque pulmón de 100 m<sup>3</sup> de capacidad de almacenamiento de efluente de limpieza.
- Separación de sólidos (tamiz rotativo para la separación de sólidos de 0.5 mm).
- Tanque de sedimentación de 50 m<sup>3</sup> de capacidad, para la decantación de sólidos.
- Separación de grasas (trampa de grasa de 50 m<sup>3</sup> de capacidad, con inyección de microburbujas de aire).
- Un tanque de neutralización (tanque de 50 m<sup>3</sup> de capacidad con sistema de neutralización automático).

(...)

#### 10. Cumplimiento del cronograma de implementación de equipos para el tratamiento de efluentes

Según el cronograma de implementación del PACPE, Anexo I de la Resolución Directoral N° 015-2010-PRODUCE/DIGAAP, de fecha 16 de febrero de 2010, se constató que a la fecha de supervisión, el administrado no ha implementado y operando:

- Un tanque pulmón para el almacenamiento de efluentes de limpieza.
- Un tamiz rotativo marca jhonson de 0.5 mm.
- Tanque de sedimentación.
- Una trampa de grasa.
- Un tanque de neutralización.

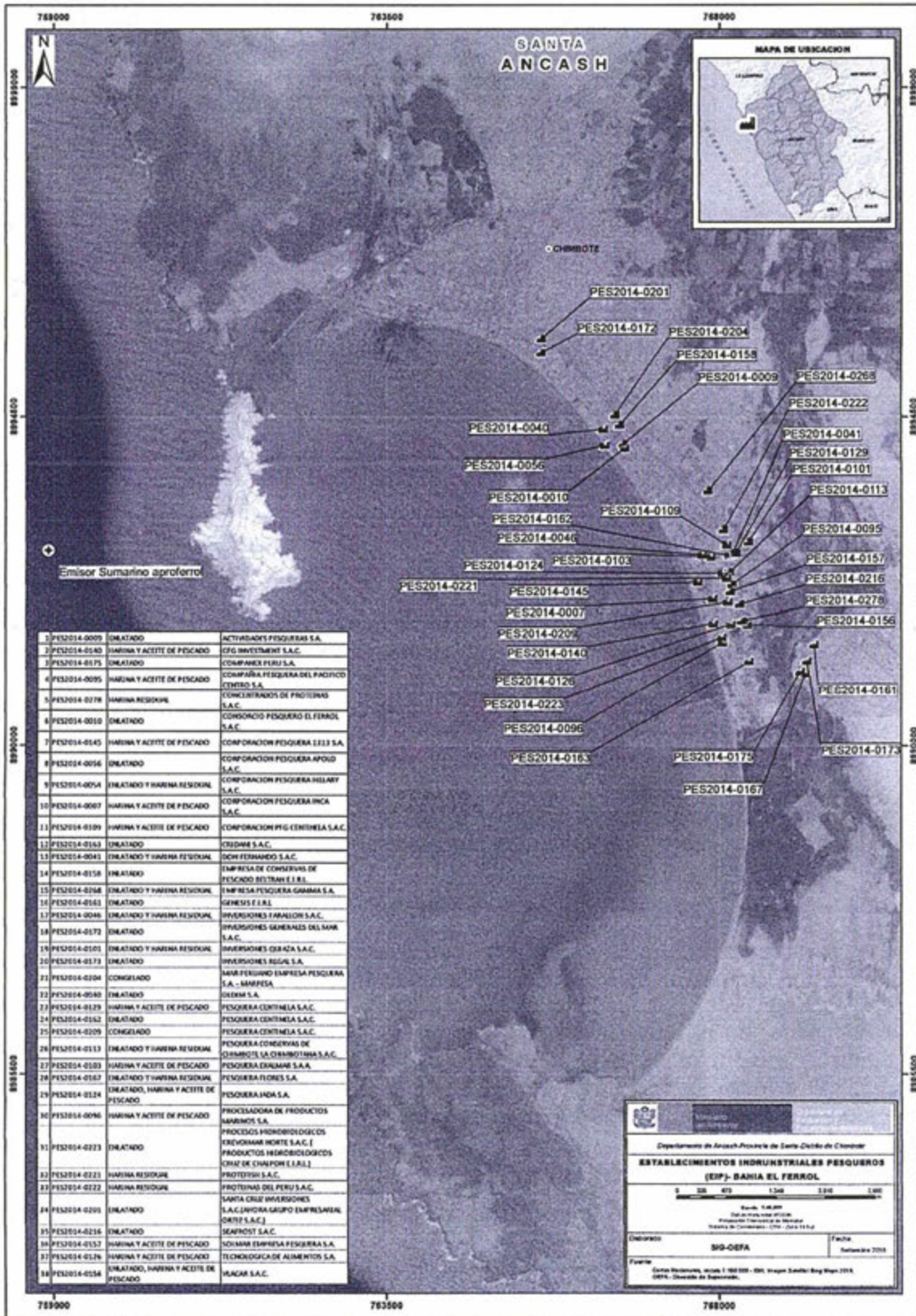




- *Un tanque de almacenamiento de sanguaza.*
  - *Un tanque de almacenamiento de cocción.*
  - *Un tanque receptor coagulador.*
  - *Una separadora de sólidos.*
  - *Una centrífuga.*
  - *Una planta de tratamiento biológico.*
  - *Puesta en operación.*
- (...)

*11. De los días que se efectuó la supervisión hubo proceso productivo los efluentes industriales generados son evacuados a la orilla de playa con destino al cuerpo marino receptor (mar de la bahía El Ferrol); debido a que no se encuentra conectado a la red de troncales y/o ramales (troncal N° 8) del APROCHIMBOTE y APROFERROL S.A."*

41. Del mismo modo, del Informe Técnico se observa que la DS concluyó que en los estudios efectuados a la bahía El Ferrol se presenta lo siguiente:
- (i) La calidad ambiental del agua de mar evidencia alteraciones en su composición química y biológica, al encontrarse concentraciones de oxígeno disuelto, fosfatos, nitratos, coliformes fecales y metales que exceden los Estándares de Calidad Ambiental para Agua, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM (en adelante, **ECA de Agua**) en el agua de mar.
  - (ii) La calidad de los sedimentos presenta concentraciones de materia orgánica, aceites y grasas y metales como cadmio y plomo, no característico del medio acuático.
  - (iii) De los monitoreos efectuados del año 2012 al primer trimestre del año 2015, los efluentes vertidos dentro de la zona de protección ambiental de dicha bahía tienen concentraciones de Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO), Sólidos Suspendidos Totales (STS), y aceites y grasas que superan los Límites Máximos Permisibles (en adelante, **LMP**), aprobado por Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE.
  - (iv) La alteración de las condiciones ambientales de la bahía sería consecuencia, entre otros, de las descargas de los efluentes de los establecimientos industriales pesqueros localizados en su entorno.
42. Asimismo, en el anexo del referido informe se observa el Mapa de la Bahía El Ferrol<sup>32</sup>, en el cual figuran los EIP con sus puntos de descargas en la mencionada bahía, siendo que Consorcio Pesquero aparece en dicho Mapa con la descarga identificada como PES 2014-0010, tal como se verifica a continuación:



Handwritten signature



43. En razón del Acta de Supervisión Directa y del Informe Técnico, la DS consideró que al constatarse que Consorcio Pesquero no cuenta con los equipos necesarios para el tratamiento de sus efluentes (sanguaza, cocción y limpieza de planta y equipos) los cuales vierte a la orilla de la playa de la bahía El Ferrol, se debía implementar acciones tendientes a impedir daños acumulativos de mayor gravedad que tornen irreversible la situación ambientalmente crítica de la citada bahía, es decir, debía evitarse un alto riesgo de muerte de la flora y fauna existente en la bahía El Ferrol con el producto del vertimiento de efluente no tratado por parte de la recurrente. En tal sentido, ordenó una medida preventiva mediante la Resolución Directoral N° 026-2015-OEFA/DS del 5 de noviembre de 2015.
44. Sobre la medida preventiva ordenada por la DS, Consorcio Pesquero señaló que en el Acta de Supervisión Directa no se hace mención que vienen realizando la preparación de los equipos del Pacpe individual del EIP. Además, la recurrente indicó que no es su intención incumplir con las normas ambientales sino que la falta de implementación del cronograma del Pacpe se debe a la escasez de recursos hidrobiológicos en los últimos años. Por tanto, solicitó que se levante la medida preventiva impuesta por un plazo de ciento ochenta (180) días – según el cronograma de trabajo que adjuntó en su recurso de apelación – para poder realizar la instalación de los equipos que faltan fabricar y/o adquirir para la culminación e implementación del referido Pacpe y poder generar los recursos económicos necesarios para poder cumplir dicho compromiso.
45. Asimismo, Consorcio Pesquero sustenta su petición en la escasa productividad en el sector conservero (anchoveta, caballa, jurel y otros), la cual conllevó a la pérdida económica de su empresa, que se acredita con la Declaración Pago Anual Impuesto a la Renta. Por tanto, solicitó que al momento de evaluar los argumentos del recurso de apelación se tenga en cuenta la situación financiera en la que se encuentra Consorcio Pesquero, así como el impacto socio económico positivo que genera sus actividades, debido a que constituye una fuente de trabajo.
46. Al respecto, debe indicarse que tal como se señaló en los considerandos 34 a 37 de la presente resolución, las medidas preventivas son dictadas en el caso, entre otros, que exista un alto riesgo de que ocurran impactos ambientales que puedan afectar negativamente al ambiente y a la población. Asimismo, las medidas preventivas son ejecutadas de manera inmediata, por lo cual no pueden ser levantadas mientras que no se resuelvan las razones por la cuales fue dictada.
47. Del mismo modo, debe mencionarse que mediante el artículo 1° del Decreto Supremo N° 005-2002-PE<sup>33</sup>, se declaró de interés nacional la solución integral de los problemas de contaminación y destrucción de la bahía El Ferrol, ubicada en la provincia del Santa, departamento de Ancash.
48. Sobre los problemas de contaminación y destrucción de la bahía El Ferrol, debe mencionarse que tal como se indicó en el Informe Técnico, de la revisión del Plan de Recuperación Ambiental de la Bahía El Ferrol elaborado por la Comisión

<sup>33</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de mayo de 2002.

Técnica Multisectorial de Alto Nivel constituida por Decreto Supremo N° 005-2002-PE, aprobado por Resolución Suprema N° 004-2012-MINAM (en adelante, **Plan de Recuperación Ambiental de la Bahía El Ferrol**), se observa que las aguas de la bahía presentan continuos déficits de oxígeno disuelto, exceso de DBO, de aceites y grasas, entre otros, principalmente en zonas críticas frente a los puntos de descarga de los efluentes, entre otros, de la industria pesquera lo cual afecta la vida acuática y paisaje de la bahía.

49. Del mismo modo, del Plan de Recuperación Ambiental de la Bahía El Ferrol se observa que se determinó que la biodiversidad acuática de la bahía es afectada por los vertimientos de efluentes y residuos sólidos, principalmente en tiempo de pesca donde se vierten efluentes industriales, hay muerte de peces por anoxia y desaparición de fauna nativa, siendo que en temporada de veda de pesca, cuando cesan los efluentes, se observa recuperación de vida acuática.
50. Teniendo en cuenta los problemas de contaminación y destrucción de la bahía El Ferrol, mediante el Decreto Supremo N° 020-2007-PRODUCE<sup>34</sup> se estableció el Plan Ambiental Complementario Pesquero el cual tiene por finalidad optimizar el manejo de los efluentes originados en las inmediaciones de la referida bahía por parte de las empresas que cuentan con estudios ambientales. En tal sentido, las empresas pesqueras ubicadas en la bahía El Ferrol que cuentan con licencia de operación vigente y realizan descargas de efluentes pesqueros a la citada bahía debían presentar el Pacpe individual y el Pacpe común<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> DECRETO SUPREMO N° 020-2007-PRODUCE, Establecen Plan Ambiental Complementario Pesquero (PACPE) en la Bahía El Ferrol, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de octubre de 2007.

**Artículo 1°.- Plan Ambiental Complementario Pesquero (PACPE)**

Establézcase el Plan Ambiental Complementario Pesquero (PACPE) para la Bahía El Ferrol, el cual tiene por finalidad optimizar el manejo de los efluentes originados en las inmediaciones de la referida Bahía, correspondientes a empresas que cuentan con estudios ambientales aprobados por las autoridades competentes. El PACPE comprende la fase de planeamiento que involucra la ejecución de los estudios técnicos, ambientales, autorizaciones y otros; y la fase de construcción de la obra que consta de la recolección, tratamiento y la disposición final de los efluentes.

**Artículo 3°.- Ámbito de aplicación del PACPE**

Deberán acogerse al PACPE las empresas pesqueras que cuenten con licencia de operación vigente que realicen descargas de efluentes pesqueros a la Bahía El Ferrol y que requieran implementar las medidas ambientales necesarias a efectos de cumplir con la Ley General de Pesca y la Ley General de Aguas con sus respectivos reglamentos; así como las demás normas complementarias y ampliatorias. Las empresas pesqueras podrán presentar su PACPE de manera individualizada o a través de las asociaciones que las representen.

Los referidos Planes Ambientales Complementarios Pesqueros para el tratamiento de los efluentes pesqueros incluirán el establecimiento de una red individual, troncal y el sistema de tratamiento complementario el mismo que podrá ser biológico, químico, o bioquímico previo a su disposición final mediante emisario submarino.

<sup>35</sup> Del Plan de Recuperación Ambiental de la Bahía El Ferrol elaborado por la Comisión Técnica Multisectorial de Alto Nivel constituida por Decreto Supremo N° 005-2002-PE se observa que define al Pacpe Individual y al Pacpe Común (conocido como colectivo también) de la siguiente manera:


**Pacpe Individual:** mediante el cual las empresas pesqueras emplazadas en la bahía El Ferrol plantean compromisos ambientales a través de un cronograma de inversiones que les permitirá optimizar sus sistemas de tratamiento de efluentes implementados en sus respectivos establecimientos industriales pesqueros hasta alcanzar los LMP aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE. Los sistemas de tratamiento complementarios a implementar para alcanzar los LMP de efluentes podrán ser biológico, químico o bioquímico previo a su disposición final mediante un emisario submarino común.


**Pacpe colectivo:** mediante el cual las empresas en forma conjunta asumen el compromiso de colectar sus efluentes a través de una red individual hasta una estación de bombeo en tierra para su disposición final




51. En el presente caso, Consorcio Pesquero, como titular de una licencia de operación para realizar la actividad de procesamiento de recursos hidrobiológicos ubicada en la zona de la bahía El Ferrol<sup>36</sup> –y a fin de cumplir con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 020-2007-PRODUCE– presentó, mediante escritos de fechas 16 de octubre de 2008 y 21 de noviembre de 2009, el Pacpe del EIP ante Produce.
52. Asimismo, tal como se indicó en los antecedentes de la presente resolución, dicho Pacpe del EIP fue aprobado mediante Resolución Directoral N° 015-2010-PRODUCE/DIGAAP del 16 de febrero de 2010, siendo que el anexo de dicho instrumento precisó que la citada empresa asumía el compromiso de implementar equipos complementarios al sistema de tratamiento de efluentes que les permita alcanzar los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE, ello según el siguiente detalle<sup>37</sup>:

alcanzando los LMP de contaminantes en los efluentes en cada establecimiento industrial a través de un emisario submarino común de aproximadamente 9,7 Km, mediante el proyecto conducido por la Asociación de Productores de Harina, Aceite y Conservas de Pescado – Aprochimbote (antes Aproferrol).

 <sup>36</sup> Mediante la Resolución Ministerial N° 316-97-PE, de fecha 1 de julio de 1997, el Ministerio de Pesquería (actualmente, Produce) se aprobó la transferencia del derecho administrativo a favor de Pesquera Colonial S.A. otorgándosele la licencia de operación en adecuación a la Ley General de Pesca y su Reglamento, para que desarrolle la actividad de procesamiento pesquero de recursos hidrobiológicos, entre otra, a través de su planta de enlatado, en el establecimiento industrial pesquero ubicado en Av. Enrique Meiggs N° 900, distrito de Chimbote, provincia de Santa, departamento de Ancash, con capacidad instalada de 2,560 cajas/turno.

 A través de la Resolución Directoral N° 363-2006-PRODUCE/DNEPP, de fecha 6 de octubre de 2006, se aprobó el cambio de titular de la licencia de operación a favor de la empresa Pesquera Lila S.A. para que se dedique a la actividad de procesamiento de productos hidrobiológicos, a través de su planta de enlatado, instalada en su establecimiento industrial pesquero ubicado en Av. Enrique Meiggs N° 900, distrito de Chimbote, provincia de Santa, departamento de Ancash, con una capacidad instalada de 2,560 cajas/turno.

Asimismo, la Resolución Directoral N° 576-2008-PRODUCE/DGEPP, de fecha 29 de setiembre de 2008, se aprobó el cambio del titular de la licencia de operación a favor de la empresa Consorcio Pesquero El Ferrol S.A.C. para que se dedique a la actividad de procesamiento de productos hidrobiológicos, a través de la planta de enlatado con una capacidad instalada de 2,560 cajas/turno, en su establecimiento industrial pesquero ubicado en Av. Enrique Meiggs N° 900, distrito de Chimbote, provincia de Santa, departamento de Ancash.

 <sup>37</sup> Cabe mencionar que el artículo 3° del referido Pacpe del EIP estableció que el plazo de implementación del citado instrumento de gestión ambiental por parte de Corporación Pesquera, es el establecido en el Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE, que aprobó los Límites Máximos Permisibles (LMP) para Efluentes de la Industria de Harina y Aceite de Pescado, el cual dispuso lo siguiente como plazo de adecuación el establecido en su Primera Disposición Complementaria, Final y Transitoria:

#### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, FINALES Y TRANSITORIAS PRIMERA DISPOSICIÓN

(...)

4. Los LMP son exigibles a los establecimientos industriales pesqueros con actividades en curso de acuerdo con las obligaciones establecidas en la presente norma, referida a la actualización del Plan de Manejo Ambiental para alcanzar los LMP de sus efluentes en concordancia con su EIA o PAMA aprobados. La actualización del Plan de Manejo Ambiental contemplará un período de adecuación para cumplir con los LMP establecidos en la columna II de la Tabla N° 1 del artículo 1 en un plazo no mayor de cuatro (04) años, contados a partir de la aprobación de los referidos planes de actualización por parte del Ministerio de la Producción.

De igual forma, para la implementación de los LMP contenidos en la columna III de la Tabla N° 1 del artículo 1 del presente Decreto Supremo, se contemplará un período de adecuación adicional no mayor de dos (2) años.

(...)

CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN AMBIENTAL COMPLEMENTARIO PESQUERO			CRONOGRAMA DE INVERSIÓN ANUAL (\$ USD)			
UNID.	MEDIDAS DE MITIGACIÓN AMBIENTAL	RECURSOS FINANCIEROS	I	II	III	IV
1	Elaboración PACPE	4 000,00	4 000,00			
1	Tanque pulmón para el almacenamiento de efluentes de limpieza.	40 000,00		40 000,00		
1	Tamiz rotativo malla Jhonson de 0.5 mm.	50 000,00			50 000,00	
1	Tanque de sedimentación	30 000,00		30 000,00		
1	Trampa de grasa	50 000,00			50 000,00	
1	Tanque de neutralización	50 000,00			50 000,00	
1	Tanque de almacenamiento de sanguaza	25 000,00		25 000,00		
1	Tanque de almacenamiento de cocción	25 000,00		25 000,00		
1	Tanque coagulador	30 000,00		30 000,00		
1	Separadora de sólidos	100 000,00		100 000,00		
1	Centrífuga	100 000,00		100 000,00		
1	Planta de tratamiento biológico	30 000,00			30 000,00	
-	Puesta en operación	50 000,00				50 000,00
TOTAL DE LA INVERSIÓN		584 000,00	4 000,00	350 000,00	180 000,00	50 000,00

53. Adicionalmente, Consorcio Pesquero en el Pacpe individual del EIP señaló que los efluentes (sanguaza, cocción y limpieza) una vez tratados se evacuarían a través del emisor submarino de Aproferrol (Pacpe Común)<sup>38</sup>.
54. De ello se desprende que Consorcio Pesquero debía implementar los equipos antes descritos en el cronograma de implementación del Pacpe individual del EIP en el plazo de cuatro (4) años contados a partir de la aprobación del mismo (16 de febrero de 2010). Del mismo modo, se observa que dicho cronograma contemplaba los montos de recursos financieros a utilizar para la implementación de dichos equipos.
55. Cabe mencionar que, esta Sala considera que los equipos en cuestión debían ser implementados por Consorcio Pesquero en el plazo establecido en el Pacpe individual, es decir al 16 de febrero de 2014, puesto que resultaban necesarios para mejorar progresivamente el tratamiento de los efluentes provenientes del procesamiento del recurso hidrobiológico y de limpieza a fin que cuando dichos efluentes debidamente tratados sean vertidos por el emisor submarino común en la bahía El Ferrol, y con ello se contribuya a la mejoría de la situación ambiental de la referida bahía.
56. Sin embargo, del Acta de Supervisión Especial y del Informe Técnico, se observa que Consorcio Pesquero no implementó los equipos contemplados en el Pacpe individual del EIP y vertía los efluentes sin efectuar el tratamiento adecuado de los

<sup>38</sup>

Aprobado mediante Resolución Directoral N° 095-2010-PRODUCE/DIGAAP. Dicho emisario submarino común parte desde la estación de bombeo ubicado en el Sub Lote N° 1, Manzana B Zona Industrial Gran Trapecio, distrito de Chimbote, Provincia del Santa, departamento de Ancash hacia el cuerpo receptor aproximadamente a 9.17 km.

efluentes sanguaza<sup>39</sup>, cocción y limpieza<sup>40</sup>, y vertiéndolos a la orilla de la playa, lo cual ocasiona un mayor impacto ambiental negativo<sup>41</sup> que pone en mayor riesgo a la vida acuática y paisaje de la bahía El Ferrol.

57. Por tanto, de lo expuesto, esta Sala considera que la conducta realizada por Consorcio Pesquero genera un alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente y a los recursos naturales al verter los efluentes sanguaza, cocción y limpieza sin el debido tratamiento a la orilla de la playa, por lo cual resultaba necesario mitigar los impactos ambientales negativos ocasionados por el administrado que degradan el mar de la bahía El Ferrol y que no permiten su recuperación, mediante la imposición de una medida preventiva.
58. En tal sentido, esta Sala considera que sí correspondía ordenar una medida correctiva en virtud de los hechos detectados durante la Supervisión Especial 2015. Además, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la misma, esta debe ser cumplida una vez dictada.
59. Consorcio Pesquero indicó que tuvo problemas económicos y operativos para implementar los equipos contemplados en el Pacpe individual del EIP, así como solicita que se levante la medida preventiva consistente en el cese inmediato de toda forma de vertimiento o disposición de efluentes sanguaza, caldo de cocción y limpieza de planta generados en su EIP a la orilla de playa de mar de la bahía El

<sup>39</sup> La sanguaza se genera en la poza de almacenamiento de materia prima, cuya degradación proteica se produce inmediatamente después de la muerte del recurso hidrobiológico y comienza por una acción enzimática, para continuar por una rápida acción bacteriana y procesos oxidativos de los productos de degradación. (Definición recogida en la Resolución Ministerial N° 181-2009-PRODUCE)

<sup>40</sup> Los efluentes de limpieza son los efluentes que provienen de la limpieza de equipos y establecimiento industrial pesquero, contienen partículas suspendidas, aceites y grasa, agua, soda caustica, ácido nítrico y ácido fosfórico altamente contaminante. (Definición recogida en la Resolución Ministerial N° 181-2009-PRODUCE)

<sup>41</sup> A mayor abundamiento, en el Plan de Recuperación Ambiental de la Bahía El Ferrol se indicó sobre los impactos ambientales en la referida bahía lo siguiente:

*"Un aspecto destacable que se observa en la bahía, es que durante las épocas de no actividad de las empresas pesqueras (...), el agua adquiere un color verdoso y mejora sustancialmente su transparencia en promedio más de 5 m. Además se observa un importante crecimiento de "concha de abanico" (...) hacia el sotavento de la "Isla Blanca", en la zona de "Aguas Frías" (al sur de la bahía) y en la "Bocana Chica". (...)*

*Por otro lado, la biodiversidad y el paisaje de las playas en la zona de sotavento de la "Isla Blanca" mejoran significativamente, lo cual alienta la extracción de la concha de abanico (...). A lo largo de las playas de la bahía y frente a "La Caleta" y "Florida", en donde aún queda arena durante el período de veda, se aprecia la presencia de madrigueras de "carreteros" (...), una especie de cangrejos carroñeros, propios de estos espacios supra e intermareales.*

*El aparente proceso de recuperación de la bahía descrito en el párrafo anterior, cambia violentamente a partir del momento en que comienzan a trabajar las fábricas pesqueras, por el arrojado de sus efluentes cargados con materia orgánica, soluble y particulada, directamente a la bahía, que originan cambios en la coloración y transparencia del agua. Esto ocasiona la muerte de peces por asfixia, particularmente del "bagres con franjas" (...) en toda la extensión de la bahía, mortandades masivas en los "bancos" de "conchas de abanico" (...).*

*Este impacto se dramatiza en las playas de la "Isla Blanca", en donde se altera notablemente el paisaje y la biodiversidad. En algunas ocasiones se ha podido observar que las zonas supralitoral e intermareal de estas playas, estuvieron completamente recubiertas por una masa espesa de aceite, lo que consecuentemente origina la muerte de todos los organismos vivos y hace no apta para la balneabilidad a dichas playas".*

Ferrol o cualquier otro punto que no se a través del emisor submarino común de Aproferrol por ciento ochenta (180) días para poder generar recursos económicos para implementar los equipos comprometidos a instalar en el Pacpe individual del EIP.

60. Es preciso señalar que los supuestos problemas operativos y económicos de Consorcio Pesquero no constituyen elementos que deban ser tomados en cuenta al momento de evaluar si corresponde levantar una medida preventiva por ciento ochenta (180) días para generar recursos económicos, debido a que el artículo 6° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca (en adelante, **Decreto Ley N° 25977**) el Estado, dentro del marco regulador de la actividad pesquera, vela por la protección y preservación del medio ambiente, exigiendo que se adopten las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar los daños o riesgos de contaminación o deterioro en el entorno marítimo terrestre y atmosférico.
61. Adicionalmente, cabe indicar que las obligaciones de implementación de equipos para el cumplimiento del PACPE individual del EIP, debieron ser ejecutadas gradualmente desde el año 2010, habiendo tenido el plazo de cuatro (4) años para su implementación, siendo un tiempo prudencial para que pueda haber tomado las medidas preventivas y económicas necesarias, ya sea a través de financiamientos oportunos, para poder cumplir con las obligaciones ambientales de su responsabilidad y que fueron aprobadas por la autoridad competente.
62. Asimismo, tal como se mencionó en párrafos precedentes, mediante el Decreto Supremo N° 005-2002-PE se declaró de interés nacional la solución de los problemas de contaminación y destrucción de la bahía El Ferrol. Del mismo modo, del Plan de Recuperación Ambiental de la bahía El Ferrol se observa que dicha bahía presenta impactos ambientales negativos debido en parte a la descarga de efluentes provenientes de las actividades pesqueras de procesamiento de recursos hidrobiológicos.
63. Esta Sala considera que la recurrente está solicitando operar el EIP sin el tratamiento adecuado de los efluentes sanguaza, caldo de cocción y limpieza por ciento ochenta (180) días, y seguir vertiendo dichos efluentes a la orilla de playa de la bahía El Ferrol, cuya solución de problemas de contaminación ha sido declarada como interés nacional; por lo cual dicho pedido no puede ser admitido puesto que en realidad lo que propone es que se le permita seguir contaminando una bahía que se encuentra en una situación crítica ambiental, sin que tampoco la apelante haya iniciado algún procedimiento de aprobación de un instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente, en la que se proponga alguna alternativa para el manejo de sus efluentes, ante sus problemas económicos o financieros y así evitar seguir afectando los mares de la Bahía El Ferrol.
64. Además, debe precisarse que el Estado debe velar por la protección y preservación del medio ambiente, ello encuentra su fundamento en garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la





vida<sup>42</sup>. Por tanto, la solicitud esgrimida por Consorcio Pesquero debe ser desestimada en este extremo.

65. En consecuencia, en razón de los fundamentos antes expuestos esta Sala considera que no corresponde levantar la medida preventiva impuesta a Consorcio Pesquero mediante la Resolución Directoral N° 026-2015-OEFA/DS.

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.

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 026-2015-OEFA/DS del 5 de noviembre de 2015, a través de la cual se ordenó a Consorcio Pesquero El Ferrol S.A.C., como medida preventiva, el cese inmediato de toda forma de vertimiento o disposición de los efluentes de sanguaza, caldo de cocción y de limpieza de planta, generados en su planta de enlatado a la orilla de playa del mar de la bahía El Ferrol o a cualquier otro

<sup>42</sup> El Tribunal Constitucional indicó que el fundamento jurídico 17 de la sentencia recaída en el expediente N° 048-2004-PI/TC lo siguiente:

*"17. La Constitución Política de 1993 (artículo 2°, inciso 22) reputa como fundamental el derecho de la persona «(...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida». (...)*

*Desde la perspectiva constitucional, y a efectos de su protección, se hace referencia, de modo general, al medio ambiente como el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven. En dicha definición se incluye «(...) tanto el entorno globalmente considerado –espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza: aire, agua, suelo, flora, fauna– como el entorno urbano»; además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros.*

*Una vez precisado el concepto de medio ambiente, debemos referirnos al derecho en sí. Nuestra Constitución ha elevado al nivel de fundamental dicho derecho; siendo ello así, el Estado tiene el deber de efectivizar su plena vigencia, así como prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión.*

*El contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, a saber: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.*

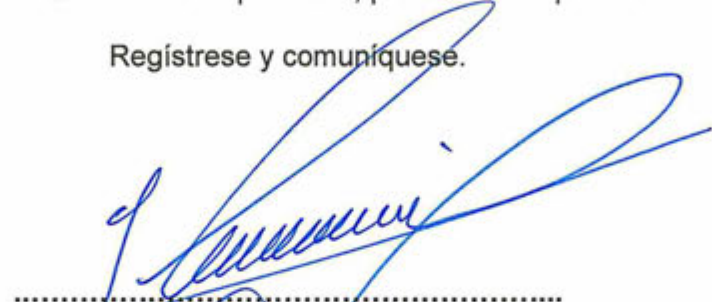
*En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.*

*Pero también el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación 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. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente".*

punto que no sea a través de los emisores submarinos operados por la Asociación de Productores de Harina, Aceite y Conservas de Pescado de Chimbote y Asociación de Productores de Harina, Aceite y Conservas de Pescado Bahía El Ferrol, Aproferrol S.A., por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.


**SEGUNDO.**- Notificar la presente resolución a Consorcio Pesquero El Ferrol S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Supervisión, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.




.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMIREZ 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 RAMIREZ PATRÓN**  
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal 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° 001-2016-OEFA/TFA-SEPIM que resuelve confirmar la Resolución Directoral N° 026-2015-OEFA/DS del 5 de noviembre 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 repetidas oportunidades en la decisión.

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. 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/TC<sup>43</sup> luego de efectuar la revisión del artículo constitucional en el cual se reconoce el derecho al medio ambiente<sup>44</sup> 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 se reconoció, por un lado, el derecho a que la persona humana pueda desarrollarse en un "ambiente equilibrado" entendiéndose 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.

<sup>43</sup> Publicada el 30 de setiembre de 2003.

<sup>44</sup> **Derechos fundamentales de la persona**  
**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.

3. En la STC Exp. N° 0048-2004-AI/TC<sup>45</sup> se incorporó al concepto de "ambiente equilibrado" el entorno urbanístico y el conjunto de relaciones que se producen entre clima, paisaje, ecosistema, etcétera. Asimismo, se 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 desarrollo en aquella ocasión 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/TC<sup>46</sup> el Tribunal Constitucional ampliando el análisis del segundo componente del derecho al medio ambiente 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

<sup>45</sup> Publicada el 1 de abril de 2005.

<sup>46</sup> Publicada el 14 de setiembre de 2015.



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

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 significa que se reconoce en los distintos tipos de procedimientos sujetos a una ordenación jurídica un nivel de protección ambiental.

.....  
**JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI**  
Vocal

**Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera**  
**Tribunal de Fiscalización Ambiental**