



EXPEDIENTE : 852-2014-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : CONSERVAS UNIDAS S.A.C.
UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA DE ENLATADO
UBICACIÓN : PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO
SECTOR : PESQUERÍA
MATERIAS : MONITOREO AMBIENTAL
ARCHIVO

SUMILLA: *Se archiva el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de CONSERVAS UNIDAS S.A.C. en el extremo referido a no haber realizado los monitoreos de efluentes provenientes del proceso productivo, de limpieza y mantenimiento de equipos correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013, en presunta infracción al Numeral 73 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE; toda vez que, no se verificó que tuviera producción efectiva durante dichos periodos.*

Asimismo, se archiva el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de CONSERVAS UNIDAS S.A.C. en el extremo referido a no haber realizado monitoreos de cuerpo marino receptor en los años 2011, 2012 y 2013, en presunta infracción al Numeral 73 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE; toda vez que, en el Formulario Complementario del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental no se precisó los parámetros que se monitorearían.

Lima, 31 de julio del 2015

I. ANTECEDENTES

1. Mediante la Resolución Ministerial N° 012-95-PE¹ del 12 de enero de 1995 el Ministerio de Pesquería (actualmente el Ministerio de la Producción - PRODUCE) otorgó a la empresa CONSERVAS UNIDAS S.A.² (en adelante, CONSERVAS UNIDAS) licencia de operación para operar una planta de procesamiento de recursos hidrobiológicos para la producción de conservas de pescado, con una capacidad de trescientas cajas/turno (300 c/t).
2. El 28 de noviembre del 2013, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó una visita de supervisión regular al establecimiento industrial pesquero (en adelante, el EIP) con el objeto de verificar el cumplimiento de sus compromisos y obligaciones ambientales, así como los mandatos establecidos en la normatividad vigente.
3. Los resultados de la supervisión fueron recogidos en el Acta N° 258-2013³ y en el Informe N° 0291-2013-OEFA/DS-PES⁴ del 27 de diciembre del 2013 (en adelante, Informe de Supervisión), indicándose los hallazgos advertidos.

¹ Posteriormente, por Resolución Directoral N° 188-2013-PRODUCE/DGCHD del 21 de octubre del 2013 se modificó la Resolución Ministerial N° 012-95-PE en el extremo de la razón social, debiendo entenderse que la razón social de la empresa es CONSERVAS UNIDAS S.A.C.

² Con Registro Único de Contribuyente N° 20153164208.

³ Folio 6 y 7 del Expediente.

⁴ Folio 8 del Expediente (Ver CD - 1 al 19).





4. El 21 de abril del 2014, la Dirección de Supervisión emitió el Informe Técnico Acusatorio N° 00125-2014-OEFA/DS⁵ (en adelante, ITA), en el cual acusó a CONSERVAS UNIDAS por haber incurrido en presuntas infracciones a la normativa ambiental.
5. Mediante escrito del 27 de junio del 2014⁶, CONSERVAS UNIDAS respondió la Carta N°0984-2014-OEFA/DS⁷ del 10 de junio del 2014, mediante la cual se le remitió el Reporte del Informe de Supervisión Directa N° 00291-2013-OEFA/DS-PES⁸, solicitando que se le brinde tiempo adicional a fin de compilar la información necesaria para dar cumplimiento a lo solicitado por la Dirección de Supervisión.
6. El 18 de julio del 2014, CONSERVAS UNIDAS presentó a la Dirección de Supervisión⁹, un escrito dando respuesta al referido Reporte del Informe de Supervisión Directa, indicando lo siguiente:
 - (i) El único instrumento de gestión ambiental aprobado para su EIP es el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, PAMA). En este, no se indica la frecuencia del monitoreo ni su presentación.
 - (ii) En años anteriores al 2011 realizó monitoreos de efluentes pues el EIP tenía una producción continua; sin embargo, debido a la ausencia de materia prima en los años 2011, 2012 y 2013, no pudo realizar los monitoreos.
 - (iii) La realización del monitoreo de efluentes se encuentra en relación directa con la presencia de materia prima y su procesamiento.
7. Mediante Resolución Subdirectoral N° 1835-2014-OEFA/DFSAI/SDI¹⁰ del 30 de setiembre del 2014, notificada el 13 de octubre del 2014¹¹, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra CONSERVAS UNIDAS, imputándole a título de cargos las presuntas conductas infractoras que se indican a continuación:

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
1-4	CONSERVAS UNIDAS S.A. no habría cumplido con realizar el monitoreo de sus efluentes provenientes del proceso productivo y de limpieza y mantenimiento de equipos correspondiente a los periodos 2011-I, 2011-II, 2011-III y 2011-IV, según lo establece el	Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE (en adelante, RLGP).	Código 73, subcódigo 73.2 del Cuadro de Sanciones anexo al Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones	Por cada monitoreo no realizado: 2 UIT



- 5 Folios 1 al 8 del Expediente.
- 6 Folio 118 del Expediente.
- 7 Folio 118 (reverso) del Expediente.
- 8 Folio 72 del Expediente.
- 9 Cabe señalar que el referido escrito fue remitido a DFSAI mediante Memorandum N° 4509-2014/OEFA-DS, recepcionado el 18 de diciembre del 2014.
- 10 Folio 9 al 14 del Expediente.
- 11 Folio 15 del Expediente.



	Formulario Complementario del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental aprobado (en adelante PAMA).		Pesqueras y Acuícolas - RISPAC, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE (en adelante, RISPAC).	
5-8	CONSERVAS UNIDAS S.A. no habría cumplido con realizar el monitoreo de sus efluentes provenientes del proceso productivo y de limpieza y mantenimiento de equipos correspondiente a los periodos 2012-I, 2012-II, 2012-III y 2012-IV, según lo establece el Formulario Complementario del PAMA.	Numeral 73 del artículo 134° del RLGP.	Código 73, subcódigo 73.2 del Cuadro de Sanciones anexo al Texto Único Ordenado del RISPAC.	Por cada monitoreo no realizado: 2 UIT
9-12	CONSERVAS UNIDAS S.A. no habría cumplido con realizar el monitoreo de sus efluentes provenientes del proceso productivo y de limpieza y mantenimiento de equipos correspondiente a los periodos 2013-I, 2013-II, 2013-III y 2013-IV, según lo establece el Formulario Complementario del PAMA.	Numeral 73 del artículo 134° del RLGP.	Código 73, subcódigo 73.2 del Cuadro de Sanciones anexo al Texto Único Ordenado del RISPAC.	Por cada monitoreo no realizado: 2 UIT
13-16	CONSERVAS UNIDAS no habría cumplido con realizar el monitoreo del cuerpo receptor correspondiente a los periodos 2011-I, 2011-II, 2011-III y 2011-IV, según lo establece el Formulario Complementario del PAMA.	Numeral 73 del artículo 134° del RLGP.	Código 73, subcódigo 73.2 del Cuadro de Sanciones anexo al Texto Único Ordenado del RISPAC.	Por cada monitoreo no realizado: 2 UIT
17-20	CONSERVAS UNIDAS no habría cumplido con realizar el monitoreo del cuerpo receptor correspondiente a los periodos 2012-I, 2012-II, 2012-III y 2012-IV, según lo establece el Formulario Complementario del PAMA.	Numeral 73 del artículo 134° del RLGP.	Código 73, subcódigo 73.2 del Cuadro de Sanciones anexo al Texto Único Ordenado del RISPAC.	Por cada monitoreo no realizado: 2 UIT
21-24	CONSERVAS UNIDAS no habría cumplido con realizar el monitoreo del cuerpo receptor correspondiente a los periodos 2013-I, 2013-II, 2013-III y 2013-IV, según lo establece el Formulario Complementario del PAMA.	Numeral 73 del artículo 134° del RLGP.	Código 73, subcódigo 73.2 del Cuadro de Sanciones anexo al Texto Único Ordenado del RISPAC.	Por cada monitoreo no realizado: 2 UIT

8. El 3 de noviembre del 2014, CONSERVAS UNIDAS presentó sus descargos, reiterando lo señalado en el escrito del 18 de julio del 2014 y añadiendo lo siguiente¹²:



12

Folio 17 al 68 del Expediente.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 713-2015-OEFA/DFSAI

Expediente N° 852-2014-OEFA/DFSAI/PAS

- (i) Se inició el procedimiento sin tener en cuenta lo manifestado en el escrito que presentó el 18 de julio del 2014, por lo que existió un prejuzgamiento.
- (ii) Tuvo conocimiento del Formulario Complementario del PAMA mediante la notificación de la Resolución Subdirectoral N° 1835-2014-OEFA/DS. En consecuencia, desconocía las obligaciones contenidas en el mismo, siendo que éstas distan de las señaladas en el PAMA.
- (iii) La industria de consumo humano directo no cuenta con un protocolo de monitoreo de efluentes; pues, a diferencia de las plantas de harina, el impacto generado por los efluentes de las plantas de enlatado es bajo.
- (iv) Mediante Oficio Múltiple N° 046-2009-PRODUCE/DIGAAP, PRODUCE únicamente le solicitó la presentación de reportes de monitoreo de efluentes, mas no de cuerpo receptor, por lo que desconocía que debía elaborar los mismos. Ello, teniendo en cuenta que el cuerpo receptor es el drenaje de la zona.
- (v) No existe norma alguna que contenga la obligación de realizar el monitoreo del cuerpo receptor.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

9. El presente procedimiento administrativo sancionador tiene por objeto determinar:
 - (i) Primera cuestión en discusión: determinar si CONSERVAS UNIDAS realizó el monitoreo de efluentes provenientes del proceso productivo, de limpieza y mantenimiento de equipos en los años 2011, 2012 y 2013, según lo establecido en el Formulario Complementario del PAMA.
 - (ii) Segunda cuestión en discusión: determinar si CONSERVAS UNIDAS realizó el monitoreo de cuerpo receptor en los años 2011, 2012 y 2013, según lo establecido en el Formulario Complementario del PAMA.
 - (iii) Tercera cuestión en discusión: de ser el caso, determinar si corresponde ordenar medidas correctivas a CONSERVAS UNIDAS.

III. CUESTIONES PREVIAS

III.1 Normas procedimentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230 - Ley para la promoción de la inversión, de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

10. Mediante 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 (en adelante, Ley N° 30230), publicada el 12 de julio del 2014, se dispuso que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.
11. El Artículo 19° de la Ley N° 30230 establece que durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, en los cuales, si declara





la existencia de una infracción, únicamente ordenará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador; salvo las siguientes excepciones¹³:

- 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.
12. En concordancia con ello, en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO RPAS del OEFA) se dispuso que, durante la vigencia del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las siguientes reglas:
- (i) Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la resolución final se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
 - (ii) Si se verifica la existencia de una 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, en la resolución final, se dictará la medida correctiva respectiva y se suspenderá el procedimiento sancionador. De verificarse el cumplimiento de la medida correctiva, la Autoridad Decisora emitirá una resolución declarando concluido el procedimiento sancionador.

¹³

Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

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

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese 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 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.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 713-2015-OEFA/DFSAI

Expediente N° 852-2014-OEFA/DFSAI/PAS

De lo contrario, lo reanudará quedando habilitada para imponer sanción administrativa.

Dicha sanción administrativa será equivalente al 50% (cincuenta por ciento) de la multa que corresponda, en caso esta haya sido calculada en base a 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.

- (iii) 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 posible inscripción en el registro correspondiente.

13. Asimismo, de acuerdo al Artículo 6° de las Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas de conformidad con lo establecido en el Artículo 199° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), en los Artículos 21° y 22° de la Ley del SINEFA y en los Artículos 40° y 41° del TUO RPAS del OEFA.
14. Al respecto, las infracciones imputadas en el presente procedimiento administrativo sancionador son distintas a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, pues de las imputaciones no se aprecia un presunto daño real a la salud o vida de las personas, que se haya desarrollado actividades sin certificación ambiental o reincidencia. En tal sentido, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:
- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
- (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
15. Cabe resaltar que en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, el cual solo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.
16. En tal sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230, en las Normas reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y el TUO RPAS del OEFA.





IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

17. Antes de proceder con el análisis de las cuestiones en discusión, es preciso indicar que las conductas imputadas materia del presente procedimiento administrativo sancionador fueron detectadas durante el desarrollo de las acciones de supervisión del OEFA.
18. El Artículo 16° del TUO RPAS del OEFA¹⁴ señala que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador y la información contenida en ellos –salvo prueba en contrario– se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirma.
19. Por consiguiente, los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público observando lo establecido en las normas legales pertinentes, se presumirán ciertos dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en virtud de su derecho de defensa.
20. En ese sentido, el Acta de Supervisión N° 00258-2013, el Informe de Supervisión y el ITA constituyen medios probatorios al presumirse cierta la información contenida en ellos; sin perjuicio del derecho de la administrada de presentar los medios probatorios que acrediten lo contrario.

IV.1 Sobre los instrumentos de gestión ambiental

IV.1.1 Marco normativo aplicable

21. Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental¹⁵. Constituyen medios operativos en los cuales se incluyen compromisos de obligatorio cumplimiento para el titular de la actividad¹⁶ 17. Estos

¹⁴ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

Artículo 16°.- Documentos públicos

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

¹⁵ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 16°.- De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

¹⁶ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

¹⁷ Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE

Artículo 96°.- Obligaciones en casos de transferencia del derecho administrativo

En el caso de la transferencia del derecho administrativo otorgado para desarrollar una actividad pesquera o acuícola determinada, el adquirente está obligado a ejecutar las medidas de mitigación comprendidas en el PAMA, EIA o DIA, aprobado por el Ministerio de Pesquería al anterior titular o cuando se establezca deberá adecuarlos a la normatividad ambiental vigente. La misma obligación rige en caso de fusión o escisión de empresas.





pueden ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, fiscalización, entre otros¹⁸. El PAMA, el Estudio de Impacto Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental son algunos de ellos.

22. El Artículo 26° de la LGA¹⁹ establece que el PAMA es un instrumento de gestión ambiental mediante el cual se facilita la adecuación de una actividad económica a obligaciones ambientales nuevas.
23. En ese mismo sentido, el Artículo 151° del RLGP²⁰ define al PAMA como el instrumento que contiene las acciones, políticas e inversiones destinadas a la adecuación gradual a nuevas exigencias ambientales a través de la incorporación de prácticas de prevención de la contaminación, implementación de tecnologías, cambios en los procesos de producción, operación y uso de insumos, con el objeto de reducir prioritariamente la cantidad de sustancias contaminantes que ingresan al sistema o infraestructura de disposición de residuos que se vierten o emiten al ambiente.
24. Por su parte, el Artículo 78° del RLGP²¹ establece que los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas son responsables de los efluentes, emisiones,

¹⁸ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

¹⁹ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 26°.- De los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental

26.1 La autoridad ambiental competente puede establecer y aprobar Programas de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA, para facilitar la adecuación de una actividad económica a obligaciones ambientales nuevas, debiendo asegurar su debido cumplimiento en plazos que establezcan las respectivas normas, a través de objetivos de desempeño ambiental explícitos, metas y un cronograma de avance de cumplimiento, así como las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y eventual compensación que corresponda. Los informes sustentatorios de la definición de plazos y medidas de adecuación, los informes de seguimiento y avances en el cumplimiento del PAMA, tienen carácter público y deben estar a disposición de cualquier persona interesada.

26.2 El incumplimiento de las acciones definidas en los PAMA, sea durante su vigencia o al final de éste, se sanciona administrativamente, independientemente de las sanciones civiles o penales a que haya lugar.

²⁰ Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2001-PE

Artículo 151°.- Definiciones

Para los efectos de la Ley, del presente Reglamento y de las demás disposiciones legales y reglamentarias concordantes, los términos que a continuación se especifican tienen el significado siguiente:

(...)

Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).- Programa de acciones, políticas e inversiones destinadas a la adecuación gradual a nuevas exigencias ambientales a través de la incorporación de prácticas de prevención de la contaminación, implementación de tecnologías, cambios en los procesos de producción, operación y uso de insumos, con el objeto de reducir prioritariamente la cantidad de sustancias contaminantes que ingresan al sistema o infraestructura de disposición de residuos que se vierten o emiten al ambiente; incluyen las acciones de reciclaje, reutilización de insumos y productos y otros medios para reducir o eliminar los niveles de acumulación de desechos y prevenir la contaminación ambiental. Incluye asimismo, acciones de conservación de los recursos hidrobiológicos.

²¹ Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE





ruidos y disposición de desechos que generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones, de los daños a la salud o seguridad de las personas, de los efectos adversos sobre los ecosistemas o sobre la cantidad o calidad de los recursos naturales en general y de los recursos hidrobiológicos en particular, así como de los efectos o impactos resultantes de sus actividades.

25. El Artículo 85° del RLGP²² establece que los titulares de las actividades pesqueras deben realizar programas de monitoreo periódicos y permanentes para evaluar la carga contaminante de sus efluentes y emisiones en el cuerpo receptor y en el área de influencia de su actividad.
26. Cabe indicar que respecto a las plantas de procesamiento con destino al consumo humano directo no existe un protocolo para el monitoreo de efluentes y cuerpo receptor aprobado por PRODUCE. En ese sentido, sus titulares deben realizar estos monitoreos considerando los parámetros y la frecuencia establecidos en sus instrumentos de gestión ambiental.
27. El Artículo 77° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca²³ (en adelante LGP), establece que constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en dicha Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia.
28. El Numeral 73 del Artículo 134° del RLGP tipifica como **infracción el incumplir compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, contenidos en los instrumentos de gestión ambiental, así como las obligaciones ambientales aprobadas por la autoridad sectorial competente.**
29. Para que se incurra en la referida infracción es necesario que se presenten los siguientes elementos:
 - (i) Debe tratarse de un compromiso u obligación ambiental; y

Artículo 78°.- Obligaciones de los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas

Los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas son responsables de los efluentes, emisiones, ruidos y disposición de desechos que generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones, de los daños a la salud o seguridad de las personas, de efectos adversos sobre los ecosistemas o sobre la cantidad o calidad de los recursos naturales en general y de los recursos hidrobiológicos en particular, así como de los efectos o impactos resultantes de sus actividades. Por lo tanto, están obligados a ejecutar de manera permanente planes de manejo ambiental y, en consecuencia, a realizar las acciones necesarias para prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo de las mismas, a través de la implementación de prácticas de prevención de la contaminación y procesos con tecnologías limpias, prácticas de reuso, reciclaje, tratamiento y disposición final. Asimismo, están obligados a adoptar medidas destinadas a la conservación de los recursos hidrobiológicos y de los ecosistemas que les sirven de sustento.

²² Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE

Artículo 85°.- Objeto de los programas de monitoreo

Los titulares de las actividades pesqueras están obligados a realizar programas de monitoreo periódicos y permanentes para evaluar la carga contaminante de sus efluentes y emisiones, en el cuerpo receptor y en el área de influencia de su actividad, con el objeto de:

- a. Determinar la eficiencia de las medidas de prevención y control de la contaminación;
- b. Evaluar la calidad de los cuerpos receptores y las variaciones de sus cargas contaminantes; y,
- c. Evaluar el cumplimiento de metas referidas a la reducción de emisiones y vertimientos propuestos y el cumplimiento de normas legales.

²³ Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca

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





(ii) Debe acreditarse el incumplimiento del compromiso u obligación ambiental.

30. A continuación se analizará si las presuntas conductas imputadas presentan los elementos que las calificarán como infracciones al Numeral 73 del Artículo 134° del RLGP.

IV.1.2 Primera cuestión en discusión: determinar si CONSERVAS UNIDAS realizó el monitoreo de efluentes provenientes del proceso productivo, de limpieza y mantenimiento de equipos en los años 2011, 2012 y 2013, según lo establecido en el Formulario Complementario del PAMA

IV.1.2.1 Primer elemento: Determinación del compromiso ambiental asumido en el PAMA

31. Mediante Oficio N° 1048-95-PE/DIREMA del 28 de noviembre de 1995, el Ministerio de Pesquería calificó favorablemente el PAMA presentado por CONSERVAS UNIDAS para el EIP ubicado en la Prolongación Avenida Centenario N° 570, Provincia Constitucional del Callao²⁴, el cual estableció medidas que se debían adoptar para mitigar o corregir los impactos ambientales causados por los desechos sólidos, líquidos y emisiones gaseosas, bajo los lineamientos dispuestos por la autoridad competente.

32. En el Formulario Complementario – Declaración Jurada del PAMA se detalla lo siguiente²⁵:

***PARAMETROS PARA AUDITORÍAS**

11.1 En desagües del residual líquido proceso productivo: pH, temperatura, DBO5, sólidos totales, sólidos solubles, sólidos suspendidos, grasas, coliforme totales.

11.2 En desagües de limpieza y mantenimiento de equipos: pH, temperatura, sólidos suspendidos, sólidos disueltos, grasa, coliformes totales, DBO5.

Los monitoreos mencionados

A: Se efectuarán:

MENSUAL..... TRIMESTRAL...X..... SEMESTRAL.....

(...)

33. De conformidad con lo citado, CONSERVAS UNIDAS asumió el compromiso ambiental de realizar el monitoreo de sus efluentes de proceso y de limpieza con una frecuencia trimestral.

34. Los efluentes de producción son los líquidos generados durante el proceso de elaboración de conservas de pescado; pues al realizar el lavado, corte y elaboración de la materia prima, así como la adición de líquido de cobertura de las conservas, el agua se va cargando de aceites, grasas, restos de sólidos, sangre y piel del recurso hidrobiológico. Por tal motivo, dichos efluentes tienen una carga de materia orgánica contaminante²⁶.



²⁴ Folio 123 del Expediente.

²⁵ Folio 129 (reverso) del Expediente.

²⁶ Marcelo Julio Ambrosio. Procesamiento pesquero, disposición de residuos, e impacto ambiental. Fecha de consulta 18 de agosto del 2015. Pág. 3. (<http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/argentina14/ambrosio.pdf>)



35. Por su parte, los efluentes de mantenimiento y limpieza de equipos son los líquidos que se generan en el lavado de equipos y maquinarias, al sacar los restos orgánicos que se adhieren durante el proceso productivo.
36. Debido a los posibles impactos ambientales que puede causar el vertimiento a cuerpos receptores de efluentes originados durante el proceso, así como la limpieza y mantenimiento de equipos utilizados en el mismo, es importante que los titulares de licencias de operación de plantas de enlatado monitoreen sus efluentes de producción y de limpieza de equipos, a fin de evaluar la carga contaminante en éstos y en el área de influencia.

IV.1.2.2 Segundo elemento: Verificar el incumplimiento del compromiso ambiental

37. En el Acta de Supervisión N° 00258-2013, en la inspección efectuada el 28 de noviembre del 2013 se verificó lo siguiente²⁷:

"Respecto a los años 2011, 2012 y 2013, el administrado manifiesta que no ha realizado ni presentado ningún monitoreo de efluentes y cuerpo marino receptor".

38. En el Informe de Supervisión se señaló lo siguiente²⁸:

4. SUPERVISIÓN DIRECTA

(...)

4.2. Enlatado: Matriz de verificación de compromisos y obligaciones ambientales

N°	1.- REPORTE DE MONITOREO		
	1.1.- REVISIÓN DEL REPORTE DE MONITOREO DE EFLUENTES		
	COMPONENTES	COMENTARIOS	SUSTENTO O FUENTES DE VERIFICACIÓN
1	1.1.1 Presentación de los reportes de monitoreo de efluentes	<ul style="list-style-type: none"> Durante la supervisión, el administrado alcanzó copia del cargo de presentación de los reportes de monitoreo de efluentes, los cuales son: <ul style="list-style-type: none"> Expediente 10402603-1, presentado a la Municipalidad Provincial del Callao, recepcionado el día 29 de diciembre de 2008. Registro N° 00010303-2010, presentado al Ministerio de la Producción el día 2 de enero de 2010. <p>Asimismo el administrado no alcanzó los cargos de presentación de los reportes de monitoreo de efluentes de su planta, manifestando que no han realizado ningún monitoreo</p>	<ul style="list-style-type: none"> Formato de requerimiento de documentación (Anexo 3). Acta de Supervisión N° 00258-2013 (Anexo 2). Copia de los cargos e informe de ensayo presentados (Anexo N°8)



²⁷ Folio 7 del Expediente.

²⁸ Folio 8 del Expediente (Ver CD – 1 al 19).



			correspondiente a los años 2011, 2012 y 2013. Incumpliendo con lo especificado en su Declaración Jurada presentada por el administrado, la cual indica que el reporte de la información será trimestral.	
3	1.1.3	Frecuencia del monitoreo de efluentes	El administrado al no haber realizado los monitoreos de efluentes de los años 2011, 2012 y 2013, incumple con lo descrito en su PAMA y la Declaración Jurada presentada por el administrado.	<ul style="list-style-type: none"> • Formato de requerimiento de documentación (Anexo 3). • Acta de Supervisión N° 00258-2013 (Anexo 2). • Copia del PAMA, folios N° 16 al 18 (Anexo 6) • Copia de la Declaración Jurada: Formulario complementario del PAMA de la actividad de enlatado (Anexo N°7)

39. Así también, en el ITA la Dirección de Supervisión señaló lo siguiente²⁹:

"Durante la supervisión efectuada el 28 de noviembre del 2013, se detectó que el administrado no ha realizado en los años 2011, 2012 y 2013, ningún monitoreo de efluentes ni cuerpo receptor".

40. Sin embargo, conforme se ha señalado, los efluentes de producción y los de limpieza de equipos se generan como consecuencia del procesamiento. En ese sentido, cuando no se procesa recurso hidrobiológico estos no se producen; siendo que el compromiso de la administrada consistía en monitorear el efluente existente. Por ello, debe quedar acreditado que la planta de CONSERVAS UNIDAS realizó actividad productiva en el periodo imputado (año 2011- año 2013).

41. Sobre el particular, CONSERVAS UNIDAS manifestó que no realizó actividad de procesamiento durante el periodo imputado³⁰; siendo que de los actuados en el Expediente, no se ha verificado que la administrada hubiera procesado y en consecuencia hubiera generado efluentes. En consecuencia, en aplicación del principio de presunción de licitud consagrado en el numeral 9 del artículo 230° de la LPAG³¹, no es posible determinar responsabilidad administrativa por incumplimiento de su compromiso.



²⁹ Folio 3 del Expediente.

³⁰ Con escritos de registro N° 000490-2014, 005954-2014, 0075542-2013, 0067358-2013 y 0063106-2013; en el año 2013 comunicó a PRODUCE que no realizaba actividad productiva.

³¹ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
 La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales
 (...)
9. Presunción de Licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.



42. En relación con este principio, MORÓN URBINA señala que esta presunción significa un estado de certeza provisional por la que ningún administrado, en su relación con las autoridades, debe aportar prueba sobre su inocencia, sino que corresponde esta carga a la Administración; y, que solo la resolución administrativa firme podrá determinar jurídicamente la ilicitud de la conducta del administrado y consecuentemente aplicar la sanción correspondiente³².
43. En ese sentido, dado que la Administración no cuenta con elementos que permitan concluir que el administrado pese a haber generado efluentes de producción y limpieza no realizó el monitoreo de los mismos, corresponde el archivo del presente procedimiento.
44. Cabe indicar que lo señalado no exime al administrado de su obligación de cumplir con sus compromisos ambientales, aspecto que puede ser materia de acciones de supervisión y fiscalización en posteriores inspecciones de campo.

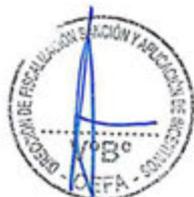
IV.1.3 Segunda cuestión en discusión: determinar si CONSERVAS UNIDAS realizó el monitoreo del cuerpo receptor en los años 2011, 2012 y 2013, según lo establecido en el Formulario Complementario del PAMA

IV.1.3.1 Primer elemento: Determinación del compromiso ambiental asumido en el PAMA

45. Las acciones de observación, muestreo, medición y análisis de datos técnicos y ambientales que se realizan para definir las características del medio marino receptor permiten identificar los impactos ambientales que van a ocasionar los efluentes si son descargados sin tratamiento. Para dicho efecto, en el diseño del Programa de Monitoreo Ambiental para el cuerpo receptor debe considerarse los siguientes elementos: parámetros que se deben de medir, equipos a seleccionar, frecuencia, metodología de análisis, reporte de resultado y puntos de muestreo.
46. En el Formulario Complementario del PAMA, presentado por la administrada el 24 de octubre de 1995 se detalla lo siguiente³³:

*"PARAMETROS PARA AUDITORIAS
(...)
11.4 En el cuerpo receptor: los parámetros considerados en el ítem 5 para agua y sedimento.

(...)"*
47. Sin embargo, de la revisión del PAMA y su Formulario Complementario, se observa que no se determinaron los puntos de muestreo y los parámetros a monitorearse.



³² MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general*. Octava Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014. pág. 784.

³³ Folio 129 (reverso) del Expediente.



48. A mayor abundamiento, pese a que en el punto 11.4 del Formulario Complementario del PAMA se indica que los monitoreos se realizarían en función a lo indicado en el ítem 5, se aprecia que éste no contiene dicha información³⁴:

5) CALIDAD DEL CUERPO RECEPTOR

5.1. DEL AGUA

FECHA DE MUESTREO:.....
LABORATORIO:.....

PARAMETROS	PUNTOS DE MUESTREO			
TEMPERATURA				
PH				
PROFUNDIDAD(m)				
OD(mg/l)				
DBO(mg/l)				
ST(mg/l)				
GRASA(mg/l)				
PRESEN. PLANCTÓN				

5.2. DEL SEDIMENTO

FECHA DE MUESTREO.....
LABORATORIO:.....

PUNTOS MUESTREO	PARAMETROS			
	PROFUN. SEDIMEN TO(m)	H2S	MATERIA ORGAN. ppm	MACROBENTOS Nº UNID./m2

John Leo
CONSERVAS UNIDAS



49. En ese sentido, no existe un compromiso que contenga la información necesaria para su cumplimiento. Cabe señalar que el Formulario Complementario del PAMA es un formato standard que es llenado conforme a los compromisos asumidos por el administrado. En ese sentido, si se dejó en blanco la información relacionada al monitoreo del cuerpo receptor es porque el administrado no asumió dicho compromiso.
50. En atención a lo expuesto, de los medios probatorios actuados en el expediente no se ha verificado que CONSERVAS UNIDAS incumpliera un compromiso ambiental al no realizar el monitoreo del cuerpo marino receptor, por lo que corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador.
51. Cabe indicar que lo señalado no exime a la administrada de su obligación de cumplir con la normativa ambiental, aspecto que puede ser materia de acciones de supervisión y fiscalización en posteriores inspecciones de campo.



En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto 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;

³⁴ Folio 126 del Expediente.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 713-2015-OEFA/DFSAI

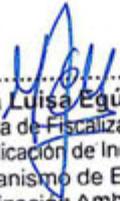
Expediente N° 852-2014-OEFA/DFSAI/PAS

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Archivar el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra CONSERVAS UNIDAS S.A.C. por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- Informar a CONSERVAS UNIDAS S.A.C. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese.



María Luisa Egúsqiza Mori
Directora de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

