



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 010-2017-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 034-2-2017-12
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN
ADMINISTRADO : DESTILERÍA NAYLAMP E.I.R.L.
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA
RUBRO : PRODUCCIÓN DE ALCOHOL ETÍLICO
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 015-2017-OEFA/DS

SUMILLA: *“Se confirma la Resolución Directoral N° 015-2017-OEFA/DS del 22 de febrero de 2017, través de la cual se ordenó a Destilería Naylamp E.I.R.L., en calidad de medida preventiva, el cese inmediato de toda forma de vertimiento o reúso de los efluentes industriales que provengan de sus procesos productivos, mientras no acredite la implementación y eficaz funcionamiento del sistema de tratamiento de efluentes industriales establecido en el Diagnóstico Ambiental Preliminar”.*

Lima, 24 de mayo de 2017

I. ANTECEDENTES

1. Destilería Naylamp E.I.R.L.¹ (en adelante, **Destilería Naylamp**) opera una planta industrial de producción de alcohol etílico, utilizando como materia prima la melaza de caña de azúcar (en adelante, **planta de alcohol etílico**), ubicada en el distrito de La Victoria, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.
2. Destilería Naylamp cuenta con un Diagnóstico Ambiental Preliminar de su planta industrial de alcohol etílico, aprobado por el Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) mediante el Oficio N° 041-2002-PRO/VMI-DNI-DAAM del 22 de julio de 2002 (en adelante, **DAP Planta de Alcohol Etílico**).
3. Asimismo, la Oficina Desconcentrada Lambayeque del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**), mediante el *“Informe Abreviado de Participación en el Dren 4000”* del 24 de enero de 2017, informó a la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA que acompañó al congresista Héctor Becerril Rodríguez, por el Contralor Regional Nelson Guevara Altamirano, y la fiscal adjunta de la Segunda Fiscalía de Prevención del Delito Ivonne Zárate, en la diligencia realizada por dichos funcionarios públicos, con el objetivo de verificar los vertimientos de las plantas de fabricación de alcohol en el

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20313334407.

Dren 4000, ubicado en el distrito de La Victoria, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

4. Del 7 al 8 de febrero de 2017, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión especial a la planta de alcohol etílico de titularidad del administrado (en adelante, **Supervisión Especial 2017**). Durante la Supervisión Especial 2017 se detectaron presuntos incumplimientos de sus obligaciones ambientales, tal como consta en el Informe Técnico N° 0110-2017-OEFA/DS-IND² (en adelante, **Informe Técnico**) que contiene el análisis técnico de la propuesta de medida administrativa a dictarse en razón de los hallazgos detectados³.
5. En atención al Informe Técnico antes señalado, a través de la Resolución Directoral N° 015-2017-OEFA/DS⁴ del 22 de febrero de 2017⁵, la DS ordenó a Destilería Naylamp, la siguiente medida administrativa⁶:

“Artículo 1°.- Ordenar como *MEDIDA PREVENTIVA* al [sic] Destilería Naylamp E.I.R.L., el cese inmediato de toda forma de vertimiento de los efluentes industriales que provengan de sus procesos productivos, mientras no acredite la implementación y eficaz funcionamiento del sistema de tratamiento de efluentes industriales establecido en su Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP)”.

6. La Resolución Directoral N° 015-2017-OEFA/DS del 22 de febrero de 2017 se fundamentó en lo siguiente:

- (i) La DS señaló que tiene la facultad de dictar medidas preventivas, mandatos de carácter particular y requerimientos de actualización de instrumentos de gestión ambiental, de acuerdo con lo indicado en el

² Fojas 1 a 12.

³ Ello, en atención a que de acuerdo con lo dispuesto en numeral 14.1 del artículo 14° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA (publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015), el dictado de estas medidas debe contar con un Informe Técnico que las sustente:

Artículo 14.- Procedimiento para el dictado de medidas preventivas

14.1 Las medidas preventivas son dictadas por la Autoridad de Supervisión Directa mediante resolución debidamente motivada. Para tal efecto, se debe contar con el Informe Técnico que sustente la medida propuesta.

⁴ Fojas 13 y 14.

⁵ Resolución notificada el 23 de febrero de 2016.

⁶ En virtud de lo dispuesto en el literal a) del artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA (publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015), la DS —como Autoridad de Supervisión Directa— puede dictar, entre otras medidas administrativas, medidas preventivas y medidas de requerimientos de actualización de Instrumentos de Gestión Ambiental:

“Artículo 3°.- De los órganos competentes

Los órganos del OEFA competentes para dictar medidas administrativas son los siguientes:

- a) *Autoridad de Supervisión Directa: puede dictar mandatos de carácter particular, medidas preventivas y requerimientos de actualización de Instrumentos de Gestión Ambiental (...)*

artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD que aprobó el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD**).

- (ii) Asimismo, la DS indicó que, de acuerdo con el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, se puede dictar una medida preventiva en cualquiera de los siguientes supuestos: i) la existencia de un inminente peligro de daño al ambiente⁷; ii) la existencia de alto riesgo⁸; y/o, iii) la necesidad de implementar acciones tendientes a prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente⁹.
- (iii) De igual modo, la DS indicó que de acuerdo con el DAP Planta de Alcohol Etílico, la autoridad certificadora estableció como compromiso ambiental – para el tratamiento de efluentes industriales– la instalación de un reactor anaeróbico¹⁰.
- (iv) Dicho ello, la DS señaló que durante la Supervisión Especial 2017 se detectó que para el manejo de los efluentes (vinaza¹¹ y aguas de enfriamiento) Destilería Naylamp no ha cumplido con implementar el sistema de tratamiento para sus efluentes industriales conforme a lo establecido en el DAP Planta de Alcohol Etílico. En ese sentido, estaría vertiendo dichos efluentes industriales sin tratamiento previo a la playa Santa Rosa.
- (v) De igual modo, la DS señaló que los líquidos vertidos con temperaturas altas pueden disminuir la solubilidad del oxígeno en el agua, disminuyendo su concentración, la cual es indispensable para la vida acuática aerobia. Además, las altas temperaturas pueden ocasionar la eliminación de microorganismos propios del cuerpo receptor (similar a la pasteurización), mientras que si las condiciones ácidas no son neutralizadas pueden llegar a disolver metales.
- (vi) Asimismo, la DS agregó que las descargas de aguas residuales con elevados niveles de demanda bioquímica de oxígeno (en adelante, **DBO₅**), demanda química de oxígeno (en adelante, **DQO**) y materia orgánica, indican condiciones anóxicas de dichas aguas, lo cual significa que el

⁷ Es decir, cuando existe una situación de riesgo de daño al ambiente cuya potencial ocurrencia es altamente probable en el corto plazo.

⁸ Esto es, la probabilidad de ocurrencia de impactos ambientales que pueden trascender los límites de una instalación y afectar de manera adversa al ambiente y la población.

⁹ Que en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD lo ha considerado como mitigación.

¹⁰ La DS señaló que un reactor anaeróbico corresponde a un tratamiento de tipo anaerobio para aguas residuales con alta carga orgánica, el cual mediante el uso de bacterias anaeróbicas y ausencia de oxígeno, a través de procesos complejos, degradan la materia orgánica.

¹¹ Sub producto generado durante el proceso de destilación del mosto para la obtención del alcohol.

proceso de degradación requeriría demanda de consumos altos de oxígeno, que al ser descargados en la línea de la playa puede sufrir procesos de cambio de metabolismo regenerativo natural, pudiendo llegar a tomarse un proceso anaeróbico manifestándose en la producción de sulfuro de hidrógeno lo que significa la generación de condiciones de riesgo para la salud humana, puesto que las condiciones de anaerobiosis son propicias para la proliferación de agentes patógenos como por ejemplo el tétano y el botulismo.

- (vii) En ese sentido, la DS indicó que este tipo de condiciones genera el riesgo de afectaciones a la población circundante al recorrido del dren, al cuerpo del agua del dren 4000 y en consecuencia al mar de Santa Rosa debido a la descarga de efluentes industriales (vinaza).
- (viii) Por lo tanto, la DS concluyó que los hechos descritos constituyen elementos suficientes para sustentar la existencia de un alto riesgo, supuesto considerando indispensable para el dictado de una medida preventiva.

7. El 16 de marzo de 2017, Destilería Naylamp interpuso un recurso de apelación¹² contra la Resolución Directoral N° 015-2017-OEFA/DS, alegando lo siguiente:

- a) El administrado señaló que la medida preventiva fue emitida sin contar con un sustento técnico que permita corroborar que la emisión de los efluentes de las tuberías de la planta de alcohol etílico estén compuestos por agentes contaminantes previamente analizados en un laboratorio y corroborados por profesionales competentes.
- b) Destilería Naylamp alegó que la planta de alcohol etílico es monitoreada constantemente por Produce desde el inicio de sus operaciones, es decir desde el año 2003. Asimismo, indicó que dicha entidad habría aprobado su Informe de Monitoreo con la finalidad de poder prevenir, controlar y/o mitigar los posibles agentes contaminantes que se generarían durante su proceso industrial.
- c) En esa misma línea el administrado mencionó que, mediante Oficio N° 03222-2013-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, recibido el 6 de junio de 2013, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Produce (en adelante, **Dgaa**) lo exhortó a seguir cumpliendo con los compromisos asumidos en su DAP respecto a la frecuencia establecida en el cronograma de informes de monitoreo.
- d) Adicionalmente, el administrado precisó que debido a la falta de materia prima, la planta de alcohol etílico se encuentra trabajando a un 15% desde el año pasado por lo que la emisión de efluentes es mínima y estos son mitigados en su totalidad.

¹²

Mediante escrito con registro N° 007-OD (fojas 16 a 26).



- e) Por otro lado, el administrado indicó que estaría construyendo un nuevo reactor anaeróbico para un mejor tratamiento de efluentes conforme a lo señalado en su DAP, tomando en consideración que el reactor con el que contaba cumplió su ciclo de uso. Asimismo, señaló que concluyó el proyecto denominado *"Diseño e implementación de un prototipo para la concentración de vinaza para su uso combustible y el aprovechamiento de potasio residual en la empresa Destilería Naylamp E.I.R.L."* para convertir los efluentes en bioabono y finalmente comercializarlos en el mercado interno.
- f) De igual modo, el administrado manifestó que, actualmente, sus efluentes vienen siendo trasladados en cisternas a las áreas de cultivo a zonas cercanas con problemas de suelos salinos, lo que generaría el aumento en forma significativa de la producción de caña de azúcar por hectáreas y otros cultivos. Asimismo, indicó que realizan venta directa de los efluentes (vinaza) a sus clientes para la producción de productos orgánicos.
- g) El administrado señaló que han producido alcohol etílico desde hace diecinueve (19) años y en dicho período fueron investigados por el coordinador de la Defensoría del Pueblo de Chiclayo y la Quinta Fiscalía Provincial Penal de Chiclayo el 20 de julio de 2003. En esa diligencia se constató la presencia de dos tuberías que arrojaban aguas claras y cristalinas desechadas por el administrado que habrían ayudado a que el Dren 4000 se mantenga adecuadamente limpio y oxigenado.
- h) Asimismo, el Quinto Juzgado Especializado Penal bajo el Expediente 2003-3026-0-1701-J-PE-5 emitió el Auto de Apertura de Instrucción, de fecha 25 de junio de 2003, por la que declaró no ha lugar a la apertura de instrucción contra el señor José Antonio Jaime Véliz, propietario de Destilería Naylamp, al haberse determinado que las aguas desechadas por su empresa cumplen con las medidas de tratamiento pertinente.
- i) Adicionalmente, el administrado alegó que viene adecuándose a la Junta Administradora de Servicios de Saneamiento – JASS del Sector Chosica Norte (en adelante, **JASS del Sector Chosica Norte**), para facilitar el vertimiento de sus efluentes en una poza de oxidación administrada por dicha junta.
- j) De otro lado, el administrado precisó que, por falta de materia prima en la región, actualmente viene trabajando en un 15% de su producción total por lo que han decidido comprar alcohol etílico potable a la Empresa Agroindustrial Tumán y lo volverían a destilar en la planta de alcohol etílico evitando la producción de efluentes industriales (vinaza).
- k) Por último, Destilería Naylamp indicó que las actuaciones iniciadas por la DS ameritan un atentado contra el derecho de trabajo y libre empresa, debiendo evaluarse su afectación y la de sus trabajadores tomando en cuenta que viene cumpliendo con la normativa ambiental encontrándose en constante capacitación.

II. COMPETENCIA

8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹³, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011¹⁴ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁵.

¹³ **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 MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde¹³.

¹⁴ **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.

¹⁵ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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



11. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁶ 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 Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 048-2016-OEFA/CD¹⁷ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de la actividad manufacturera del subsector industria prevista en la División 15: 1551 Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas; producción de alcohol etílico a partir de sustancias fermentadas, desde el 14 de diciembre de 2015.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁸, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA¹⁹, 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.
13. 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° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

¹⁶ **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.

¹⁷ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 034-2015-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de agosto de 2015.

Artículo 1.- Determinar que a partir del 15 de agosto del 2015, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras previstas en la División 27: "2710 Industrias básicas de hierro y acero", "2731 Fundición de hierro y acero" y "2732 Fundición de metales no ferrosos".

¹⁸ **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.

¹⁹ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

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 .

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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)²⁰.
15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²¹, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En el sistema jurídico nacional, 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 ambiente²².
18. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²³ cuyo contenido esencial lo integra el

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²¹ **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.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²³ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁴; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁵.

19. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁶: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica²⁷; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida²⁸.
20. 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

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.

- ²⁴ 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".

- ²⁵ 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.

- ²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

- ²⁷ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

"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".

- ²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²⁹.
22. 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

23. Para el presente caso, la única cuestión controvertida a resolver es si correspondía que la DS dicte una medida preventiva a Destilería Naylamp.

IV.1. Si correspondía que la DS dicte una medida preventiva a Destilería Naylamp

24. Como punto inicial —y de manera previa al análisis de los argumentos esgrimidos por Destilería Naylamp en su recurso de apelación— esta Sala Especializada considera necesario hacer alusión a la naturaleza y características propias de las denominadas medidas preventivas, análisis que ya ha sido objeto de desarrollo en un anterior pronunciamiento por parte de la Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera y de la Sala de Energía y Minería del Tribunal de Fiscalización Ambiental³⁰.
25. Al respecto, es necesario precisar que el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, contempla como uno de los principios generales para la protección del medio ambiente, el principio de prevención³¹, el cual señala lo siguiente:

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁰ Ver Resolución N° 001-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 22 de enero de 2016.

³¹ 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...”

**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

26. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo³² y, por otro, a ejecutar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado.
27. Asimismo, el artículo 3° de la Ley N° 28611³³ 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.
28. En esa misma línea 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 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 efluentes³⁴). Asimismo, el

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

³² Se entiende por impacto ambiental 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 a:

"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.

³³ **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.

³⁴ **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.

Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del del suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación³⁵.

29. En ese sentido, el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el cual tiene como ente rector al OEFA, busca asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades susceptibles de generar impactos negativos al ambiente, siendo que para lograr dicho cometido, busca también garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y la potestad sancionadora en materia ambiental, se realicen de manera eficiente³⁶.
30. En lo que respecta a la función de supervisión directa, la Ley N° 29325, señala que ésta comprende las acciones de seguimiento y verificación de las obligaciones ambientales a cargo de los administrados con el fin de asegurar su cumplimiento y adicionalmente el dictado de medidas preventivas³⁷.

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 marinos 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.

(...)

35

LEY N° 28611.

Artículo 91°.- Del recurso suelo

El Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del recurso suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación. Cualquier actividad económica o de servicios debe evitar el uso de suelos con aptitud agrícola, según lo establezcan las normas correspondientes.

36

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.

Nótese que, en ese contexto, la fiscalización ambiental ejercida por el OEFA 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 dicho organismo.

37

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, 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 (resaltado agregado).



31. Por su parte, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD se aprobó el Reglamento de Supervisión del OEFA (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD**)³⁸, en el cual se establece que la finalidad de la función de supervisión es entre otros, la obtención de los medios probatorios para la imposición de medidas administrativas³⁹.
32. En consecuencia, la DS cuenta con la facultad de dictar medidas administrativas ante determinados hallazgos detectados en el ejercicio de dicha función⁴⁰, encontrándose entre ellas las medidas preventivas, tal como lo dispone artículo 22-A de la Ley N° 29325⁴¹ y el numeral 4.2 del artículo 4° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD⁴².
33. Sobre el particular, con el dictado de una medida preventiva se busca **proteger, asegurar o evitar que se produzca un daño grave al ambiente, a los recursos naturales o a la salud de las personas ante un inminente peligro o alto riesgo, así como a mitigar las causas que generan dicho daño**. Para tal

³⁸ Vigente al momento de la Supervisión Regular 2016.

³⁹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de febrero de 2017.

Artículo 3°.- Finalidad de la función de supervisión

La función de supervisión tiene por finalidad prevenir daños ambientales, promover la subsanación voluntaria de los incumplimientos de obligaciones fiscalizables y la obtención de los medios probatorios idóneos para sustentar el inicio del procedimiento administrativo sancionador o la imposición de las medidas administrativas, en caso corresponda, para garantizar una adecuada protección ambiental.

⁴⁰ De manera referencial, cabe indicar que de acuerdo con la definición recogida en el literal f) del artículo 6° del Reglamento de Supervisión Directa, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD, el hallazgo es el "hecho relacionado con el desempeño ambiental del administrado y con el cumplimiento o presunto incumplimiento de sus obligaciones ambientales fiscalizables".

⁴¹ LEY N° 29325.

Artículo 22-A.- Medidas preventivas

Las medidas preventivas pueden contener mandatos de hacer o no hacer. Se imponen únicamente cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o derivado de ellos, a la salud de las personas; así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental.

Para disponer una medida preventiva, no se requiere el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Dicha medida se ejecuta sin perjuicio de la sanción administrativa a que hubiera lugar.

La vigencia de la medida preventiva se extiende hasta que se haya verificado su cumplimiento o que hayan desaparecido las condiciones que la motivaron.

⁴² RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD.

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:

- La normativa ambiental;
- Los instrumentos de gestión ambiental;
- Las medidas administrativas emitidas por los órganos competentes del OEFA; y
- 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.

(...)

efecto, el OEFA ha contemplado requisitos así como un procedimiento específico para su dictado, conforme se advierte del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

34. Efectivamente, el artículo 12° de la mencionada Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD establece que una medida preventiva puede dictarse en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) **Inminente peligro:** es la situación de riesgo o daño al ambiente cuya potencial ocurrencia es altamente probable en el corto plazo.
- b) **Alto riesgo:** es la probabilidad de ocurrencia de impactos ambientales que puedan trascender los límites de una instalación, y afectar de manera adversa al ambiente y la población.
- c) **Mitigación:** se configura cuando es necesario implementar acciones tendientes a prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente.

35. Dicho ello, cabe indicar que en el DAP Planta de Alcohol Etílico se estableció el siguiente compromiso para el manejo de los efluentes⁴³:

(...)

VIII PROGRAMA DE MONITOREO

(...) el Impacto Ambiental de los desagües Industriales de la Planta de Alcohol Etílico Rectificado "Destilería Naylamp" E.I.R.L. es mínimo, ya que el efluente líquido que se elimina lo constituye principalmente la vinasa (...).

Esta vinasa al ingresar al reactor anaeróbico de flujo vertical reduce la carga orgánica, es decir es sometida a un tratamiento de digestión anaeróbico; sin embargo, estos desagües presentan una coloración marrón oscura que podría interpretarse que afecta el paisaje en la zona de descarga.

(...)

X IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS

(...)

10.3 IMPACTOS

(...)

Agua
El efluente líquido lo constituye la vinasa que a 21.2° de temperatura y después de ser tratada en el reactor anaeróbico, es

⁴³

Fojas 8 y 15 del Diagnóstico Ambiental Preliminar de su planta industrial de alcohol etílico.

derivada del dren colector, encuadrándose dentro de los límites máximos tolerables de desagües industriales

(...)
(Énfasis agregado)

36. Asimismo, cabe indicar que en el Levantamiento de Observaciones del DAP Planta de Alcohol Etilico el administrado señaló lo siguiente⁴⁴:

(...)

Observación N° 5

Como existe un ligero impacto al paisaje en la zona de vertimiento, por la coloración marrón, que presentan efluentes y que llegan al Dren Chacupe, deberán proponerse alternativas de solución correspondientes.

Respuesta:

(...)

*Destilería "NAYLAMP" en su afán de contribuir a la disminución de todo impacto ambiental negativo, **independientemente de la acción del reactor anaeróbico** ha instalado un sistema de centrifugación para recuperación de levadura; y con esto la DBO se verá disminuida enormemente.*

(...)

(Énfasis agregado)

37. De acuerdo con el DAP Planta de Alcohol Etilico descrito en el considerando anterior, se advierte que el administrado estableció medidas de manejo ambiental⁴⁵ para el tratamiento de los efluentes industriales en la planta de alcohol etílico, consistentes en un sistema de tratamiento de efluentes que debía contar con un reactor anaeróbico.
38. Ahora bien, en el Informe Técnico se señaló que durante la Supervisión Especial 2017 se detectó lo siguiente⁴⁶:

⁴⁴ Foja 28 del Levantamiento de Observaciones del Diagnóstico Ambiental Preliminar de su planta industrial de alcohol etílico.

⁴⁵ Cabe indicar que de acuerdo con la Décima Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, los DAP aprobado con anterioridad a dicho reglamento son considerados instrumentos de gestión ambiental de tipo correctivos.

Décima Segunda.- Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP)

Los Diagnósticos Ambientales Preliminares (DAP) aprobados antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento, son considerados instrumentos de gestión ambiental de tipo correctivos.

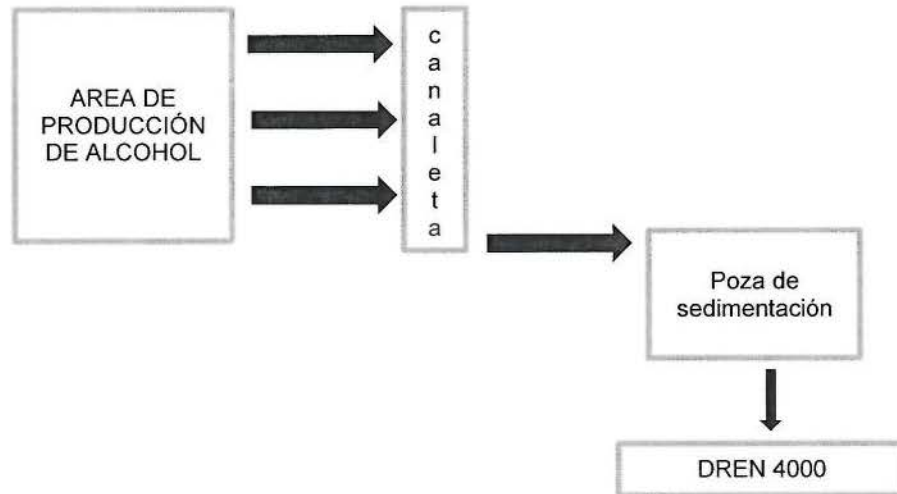
La actualización y modificación del Plan de Manejo Ambiental del DAP, se realizará según lo establecido en el presente Reglamento para los instrumentos de gestión ambiental de tipo correctivo. El titular podrá solicitar a la autoridad competente, la actualización del Plan de Manejo Ambiental en los componentes que lo requieran.

El Plan de Manejo Ambiental del DAP, es un conjunto de acciones e inversiones destinadas a lograr la reducción y/o eliminación de la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes que ingresan al sistema o infraestructura de disposición de residuos o que se viertan o emitan al ambiente, debe contener las acciones referidas a la rehabilitación y restauración de las áreas o zonas afectadas por la actividad.

Las alternativas de solución contenidas en los DAP aprobados, antes de la vigencia del presente Reglamento, constituyen el Plan de Manejo Ambiental.

⁴⁶ Fojas 11.

*(...) se verifico que para el manejo de los efluentes (vinaza, agua de enfriamiento) que se generan en la destilación, **en el área productiva existe un circuito de canaletas que confluyen en un canal principal, el cual se conecta a un buzón, al cual se conecta la tubería para la conducción del efluente hacia el Dren 4000.** (ver diagrama N° 1).*



*Al respecto, lo verificado en la supervisión respecto al manejo del efluente no corresponde al sistema de tratamiento que se encuentra descrito en (sic) DAP, puesto que **no observó el reactor anaeróbico para la reducción de la carga orgánica del efluente, previo a la salida del efluente para su vertimiento en el Dren 4000.***

*(...)
(Énfasis agregado)*

39. De igual modo, lo constatado por la DS se complementa con las fotografías N° 1 a 9 contenidas en el Informe Técnico⁴⁷. En la fotografía N° 1 se visualiza el circuito de producción de vinaza, en la fotografía N° 2 se observa a la tubería de conducción de la vinaza hacia el canal que conecta efluentes del área productiva y en la fotografía N° 3 se puede ver a la válvula de la tubería de conducción de vinaza. Asimismo, en las fotografías N°s 4 y 5 la DS ha descrito el circuito y la poza de sedimentación de efluentes de la zona de producción de la Planta de Alcohol Etilico; y en la fotografía N° 6 describió el punto de descarga de la mencionada planta, como a continuación se aprecia:

⁴⁷



Foto N° 1: Circuito de conducción de la vinaza que se genera en la fabricación de alcohol en la planta de destilería Naylamp del administrado, que son direccionadas a la poza de sedimentación para su posterior descarga al Dren 4000. (vista de sur a norte).

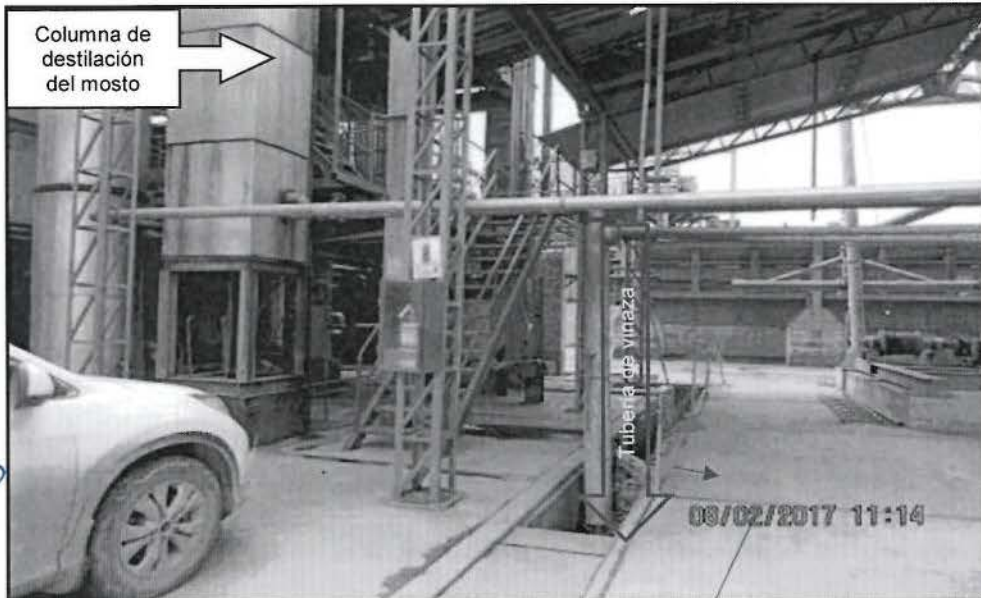


Foto N° 2: Tubería de conducción de la vinaza hacia el canal que colecta efluentes del área productiva

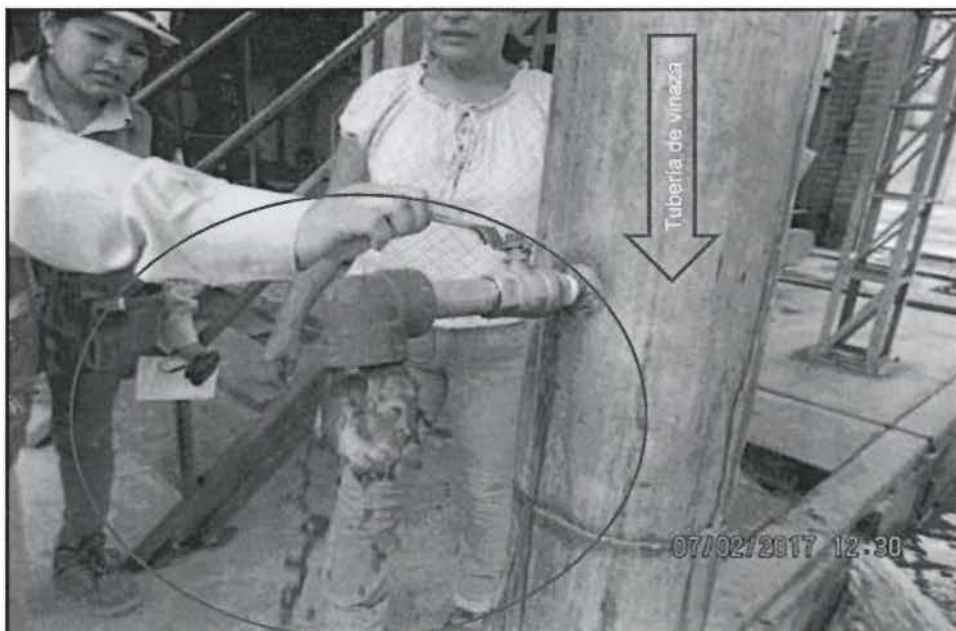


Foto N° 3: Válvula de alivio de la tubería de conducción de la vinaza.



Foto N° 4: Circuito de conducción de los efluentes de la zona de producción de la planta de alcohol del administrado

[Handwritten blue ink marks and signatures on the left margin, including a large signature and some scribbles.]



Foto N° 5: Poza de sedimentación de efluentes de la planta de destilería del administrado.



Foto N° 6: Punto de descarga del efluente de la planta de destilería de alcohol del administrado, coordenadas UTM Datum WGS84 629086E 9245659N. Las aguas del dren tambien conducen los efluentes de otra empresa de destilería, que vierte aguas arriba

40. En virtud de los medios probatorios que sustentan el Informe Técnico, la DS señaló que Destilería Naylamp no contaba con el reactor anaeróbico como sistema de tratamiento de efluente industrial que genera la fabricación de alcohol conforme a lo establecido en el DAP Planta de Alcohol Etílico, razón por la cual la DS concluyó que el administrado no ha cumplido con implementar el referido reactor anaeróbico como parte del sistema de tratamiento para efluentes industriales.
41. Asimismo, la DS concluyó que la falta de implementación de un sistema de tratamiento para los efluentes industriales previa a su descarga genera que los efluentes contengan elevados niveles de DBO₅, DQO y materia orgánica que al ser descargados en la playa pueden generar procesos de cambio de metabolismo regenerativo natural.
42. Al respecto, Destilería Naylamp alegó que la medida preventiva fue emitida sin contar con un sustento técnico que permita corroborar que la emisión de los efluentes de las tuberías de la planta de alcohol etílico estén compuestos por agentes contaminantes previamente analizados en un laboratorio y corroborados por profesionales competentes.
43. Sobre el particular, se debe precisar que durante el desarrollo de la Supervisión Especial 2017, la planta del administrado no se encontraba realizando actividades productivas de fabricación de alcohol, toda vez que se venía efectuando el mantenimiento de la misma, por lo que la descarga de agua que se detectó en la supervisión correspondía a la utilizada para el enfriamiento de la vinaza, conforme lo señaló la DS en el acta de supervisión⁴⁸. Por tal motivo, no resultaba factible efectuar un análisis de los efluentes de la referida planta.
44. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que ello no enerva la decisión de la DS de imponer una medida preventiva, pues para tales efectos no resulta relevante que se supere el Límite Máximo Permisible correspondiente a la actividad, en tanto que ello implicaría un incumplimiento de la normativa ambiental, situación que sería materia de un procedimiento administrativo sancionador.
45. Adicionalmente, tal como se ha determinado en el considerando decimonoveno de la resolución recurrida⁴⁹, la situación producida por la falta del reactor anaeróbico justifica la imposición de la medida preventiva por la existencia de un alto riesgo, según la definición contenida en el artículo 12° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, esto es, por la sola probabilidad de la ocurrencia de un impacto ambiental en la zona, y no por una afectación concreta.

⁴⁸ Foja 5.

⁴⁹ Foja 13 reverso. En dicho considerando, la DS concluye: " Los hechos descritos constituyen elementos suficientes para sustentar la existencia de una alto riesgo, supuesto considerado indispensable para el dictado de una medida preventiva..."

46. En efecto, tal como lo señaló la recurrida⁵⁰, las condiciones en que la vinaza sería descargada al Dren 4000, esto es, sin pasar previamente por el reactor anaeróbico, genera un riesgo para la población circundante, pues según se advierte de la ubicación de la planta de Destilería Naylamp, el punto en que se vierten sus efluentes (entre ellos, la vinaza) se encuentra cercana a viviendas, tal como se aprecia de la siguiente imagen:

Viviendas cercanas al punto de vertimiento de la Planta Destilería Naylamp E.I.R.L.



Fuente: Google earth 2017 y coordenadas del acta de supervisión (foja 6 reverso)

47. Respecto del botulismo, al cual la DS se ha referido como una de las posibles afecciones que podría padecer la población cercana a la planta de producción de Destilería Naylamp, la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁵¹ ha señalado lo siguiente:

"Datos y cifras"

- *Clostridium botulinum* es una bacteria que en entornos pobres en oxígeno produce toxinas peligrosas (toxinas botulínicas).
- La toxina botulínica es una de las sustancias más mortales que se conocen.
- El botulismo humano puede hacer referencia al botulismo transmitido por los alimentos, al botulismo del lactante, al botulismo por heridas, al botulismo por inhalación o a otros tipos de intoxicación.

50

Foja 13 (reverso). Considerando decimoctavo de la resolución apelada.

51

Consulta efectuada a la página web: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs270/es/>

- *El botulismo de transmisión alimentaria, causado por el consumo de alimentos que no se han procesado adecuadamente, es raro, pero puede ser mortal si no se diagnostica rápidamente y se trata con la correspondiente antitoxina.*
- *Los alimentos enlatados, conservados o fermentados de preparación doméstica son una fuente frecuente de botulismo de transmisión alimentaria, y su preparación requiere precauciones especiales.*

(...)

Otros tipos de intoxicación

En teoría, el botulismo transmitido por el agua puede producirse mediante la ingestión de la toxina. Sin embargo, dado que los procesos habituales de tratamiento del agua (por ejemplo, hervor, desinfección con una solución al 0,1% de hipoclorito) destruyen la toxina, el riesgo es considerablemente bajo.

48. Asimismo, la recurrida señala que la afectación sería también al cuerpo de agua del Dren 4000 y, consecuentemente, al mar de la playa Santa Rosa. Ello, debido a la alta temperatura con la que el referido efluente sería descargado (entre 100°C y 105°C), y a la alta carga de materia orgánica que conlleva. Tal situación se verificó en el DAP Planta de Alcohol Etílico⁵², en el cual se señaló:

“La D.B.O.T y D.Q.O. es muy elevada debido a que en el momento del muestreo el reactor anaeróbico se encontraba en mantenimiento, que forma parte del programa anual de reparación; sin embargo su efecto sobre la calidad de agua del dren es insignificante, por ser solamente temporal”

49. Asimismo, los efectos de la vinaza en el medio ambiente ha sido desarrollado por diverso autores. Así, según Bermúdez (2000), debido a las características como pH bajo, materias en suspensión, elevada DQO, se considera un residuo líquido muy agresivo, que provoca series problemas ambientales en los recursos hídricos en los que se descarga.

EVALUACION DE LA DISMINUCIÓN DE LA CARGA CONTAMINANTE DE LA VINAZA DE DESTILERÍA POR TRATAMIENTO ANAEROBIO

“INTRODUCCIÓN

(...)

La vinaza es un líquido con partículas en suspensión, de color marrón, olor característico a mieles finales y sabor a malta. Debido a algunas de sus características como pH bajo, materias en suspensión, elevada DQO, se considera un residuo líquido muy agresivo que provoca serios problemas ambientales en los recursos hídricos en los que se descarga.”⁵³

50. Por su parte, López (1992), sostiene que el poder contaminante de la vinaza radica en su alta carga orgánica, su elevada demanda biológica de oxígeno y su

⁵² Página 9 del referido instrumento ambiental.

⁵³ BERMÚDEZ, Rosa [et-al]. Evaluación de la disminución de la carga contaminante de la vinaza de destilería por tratamiento anaerobio. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental [en línea] 2000.* 16. 103-107. Fecha de consulta: 19 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37016302>



alto nivel de salinidad, acarreando problemas como contaminación de cauces fluviales y de acuíferos subterráneos, y proliferación de malos olores e insectos.

EFFECTOS SOBRE EL SUELO Y LOS CULTIVOS DE LA APLICACIÓN DE VINAZA DE REMOLACHA Y COMPOST DE ALPECHÍN

"CAPITULO I: INTRODUCCION

(...)

1.2. LA VINAZA

(...)

1.2.2.-Póder contaminante, problemática, medioambiental y posibles soluciones

(...)

El poder contaminante de la vinaza radica, al igual que el del alpechín, en su alta carga orgánica, su elevada demanda biológica de oxígeno y su alto nivel de salinidad, y los problemas que plantea son similares a los descritos por los alpechines: contaminación de cauces fluviales y de acuíferos subterráneos (Cabrera y col.1985), proliferación de malos olores e insectos en las balsas donde se acumulan.⁵⁴

51. Cabe precisar que Destilería Naylamp señaló que, a la fecha de interposición de su recurso se encontraban construyendo un nuevo reactor anaeróbico, debido a que el anterior "cumplió su ciclo de uso". Esta situación evidencia que el propio administrado considera necesario el citado reactor para el tratamiento de los efluentes de su proceso productivo, siendo un elemento adicional que justifica la medida preventiva impuesta debido al riesgo ambiental que representa no contar con ese componente en sus procesos.
52. Por otro lado, el administrado manifestó que en atención al proyecto "Diseño e implementación de un prototipo para la concentración de vinaza para su uso como combustible y el aprovechamiento de potasio residual en la empresa Destilería Naylamp EIRL", los efluentes (vinaza) son trasladados en cisternas a áreas cercanas de cultivo, con problemas de suelos salinos, a fin de aumentar en forma significativa la producción de los mismos, y que realiza la venta de la vinaza a sus clientes, para la elaboración de productos orgánicos, tal como se acreditaría con diversos comprobantes de pago.
53. Sin embargo, tal situación no constituye una medida idónea para reducir el impacto ambiental que podría generar la vinaza al ser descargada en el Dren 4000, el cual desemboca finalmente en la playa Santa Rosa.
54. En efecto, dicha medida no está contemplada en el DAP Planta de Alcohol Etilico de Destilería Naylamp como parte del manejo de los efluentes generados en el proceso productivo del administrado⁵⁵, sino que depende de un factor

⁵⁴ LÓPEZ, Rafael "Efectos sobre el suelo y los cultivos de la aplicación de vinaza de remolacha y compost de alpechín" Tesis Doctoral. Universidad de Sevilla. 1992., pp. 10-11.

Fecha de consulta: 19 de abril de 2017

Disponible en: <http://fondosdigitales.us.es/tesis/tesis/1625/efectos-sobre-el-suelo-y-los-cultivos-de-la-aplicacion-de-vinaza-de-remolacha-y-compost-de-alpechin/#description>

⁵⁵ Descrito a fojas 4 a 6 del DAP Planta de Alcohol Etilico, en los siguientes términos:

(...)

A. REPRODUCCION DE LA LEVADURA

externo, como es la existencia o no de compradores de vinaza, lo cual no es controlado por Destilería Naylamp.

55. En ese contexto, si bien en fechas cercanas a la Supervisión Especial 2017 el administrado pudo vender la vinaza, no existe elemento alguno que permita concluir que dicha situación será permanente en el tiempo, por lo cual no puede considerarse como una medida para evitar que la vinaza sea descargada sin causar afectación alguna al medio ambiente.
56. En esa misma línea, el argumento del administrado con relación a que la falta de materia prima hacía que estuviera operando al 15% de su capacidad, habiendo por ello comprado alcohol etílico en lugar de producirlo, también resulta una medida circunstancial, y por lo tanto está fuera del control de Destilería Naylamp. En consecuencia, corresponde desestimar las alegaciones del administrado en este extremo.
57. Además, es preciso mencionar que en el propio DAP Planta de Alcohol Etílico, tal como se indicó en el considerando 35 de la presente resolución, se precisó que solamente luego de ser tratada en el reactor anaeróbico, el efluente líquido (vinaza), quedaba apto para ser desechado por el dren colector. En tal medida, el paso por el referido reactor fue contemplado en el "Diagrama de flujo por proceso, indicando los equipos que se emplean y las etapas en las cuales se producen las descargas residuales (líquidos y gaseosos)" que obra como anexo del DAP Planta de Alcohol Etílico.

-
- a) **Proceso de Laboratorio.**- Esta etapa es con el objeto de desarrollar y activar la levadura, posteriormente se utilizará en el proceso de fermentación.
 - b) **Proceso de Planta.**- La levadura cultivada en laboratorio, adaptada a las condiciones propias de la planta, se siembra en melaza diluida con la finalidad de conseguir su reproducción agregando a esta solución abonos, estabilizadores de PH, etc., al cabo de 17 horas se consigue la reproducción industrial de la levadura, para luego ingresar a la etapa de fermentación.

B. FERMENTACION

La levadura en proceso de reproducción se mezcla con melaza diluida produciéndose el mosto que después de 36 horas aproximadamente de fermentación anaeróbica, se consigue el vino con un porcentaje alcohólico de más (sic) o menos de 8%.
El vino pasa a ser destilado en las columnas de destilación.

C. DESTILACION DEL VINO

El vino antes de pasar a destilación es calentado en un intercambiador, aprovechando el calor de los vapores alcohólicos (sic), que salen de la columna rectificadora llegando a 70° C, luego pasa por el recalentador de vino/vinaza (sic) hasta alcanzar los 88° C, después pasa a la Columna Mostera, donde se separa el mosto del alcohol etílico en forma de flema (altas impurezas)

Estas flemas, pasan a columna de purificación, que tiene por finalidad, la separación de las impurezas volátiles y extraerlas como alcohol etílico industrial, previamente los vapores pasan por los intercambiadores de calor para condensarse. De la parte inferior de esta columna pasa a la última columna que es la rectificación, que tiene por finalidad de concentrar más el alcohol etílico, rectificándolo, eliminar algunos componentes volátiles, por medio de la pasteurización y extraerlas también como alcohol etílico industrial, por medio de condensadores, en esta columna se agrega el permanganato de potasio y la soda para eliminar adicionalmente, algunos volátiles por la vía química.

El alcohol etílico rectificado se extrae del tope de la columna rectificadora, luego pasa por el enfriador respectivo para llevarlo a la temperatura casi ambiente y luego almacenarla.(...)



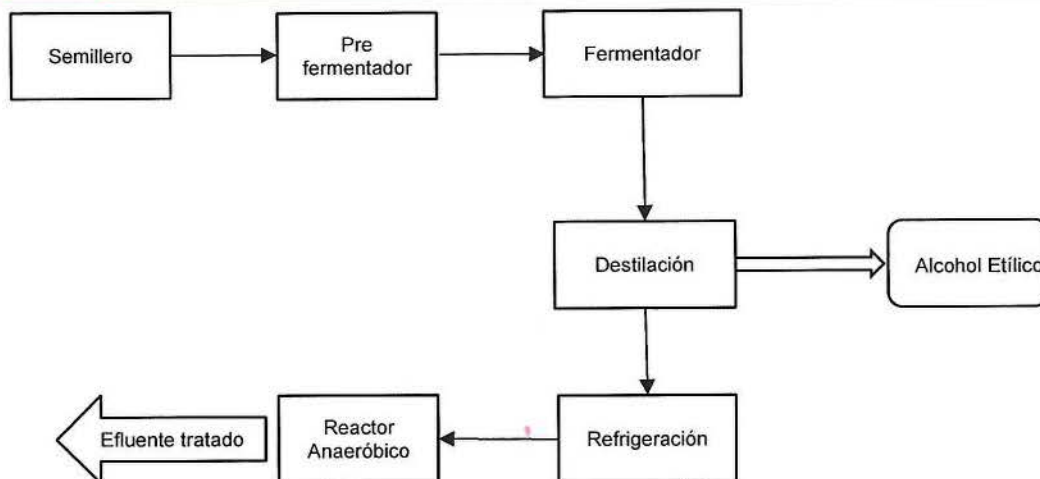
PERÚ

Ministerio del Ambiente

Gráfico N°1 - Diagrama de flujo por proceso

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de Fiscalización Ambiental



Fuente: DAP Planta de Alcohol Etílico
Adaptación: TFA

58. Respecto de las alegaciones referidas a que habría sido investigado por el coordinador de la Defensoría del Pueblo en Chiclayo y la Quinta Fiscalía Provincial Penal de Chiclayo, así como que el Quinto Juzgado Especializado en lo Penal de Chiclayo había determinado que no correspondía iniciar apertura de instrucción contra el representante legal de Destilería Naylamp, es preciso indicar que tales hechos ocurrieron en el año 2003, esto es con anterioridad a la Supervisión Especial 2017.
59. Asimismo, el administrado también alegó que desde el inicio de sus operaciones, en el año 2003, es monitoreado constantemente por Produce, siendo que en el año 2013, la Dgaa de dicha entidad, le exhortó a seguir cumplimiento con los compromisos asumidos en el DAP Planta de Alcohol Etílico; no obstante, tales hechos son anteriores a la Supervisión Especial 2017, por lo que carece de objeto pronunciarse sobre este extremo de la apelación.
60. Por otro lado, respecto a que Destilería Naylamp estaría en coordinaciones con la JASS del Sector Chosica Norte, para facilitar el vertimiento de sus efluentes en una poza de oxidación a cargo de dicha junta, se debe mencionar que ello no forma parte de los compromisos ambientales asumidos por el administrado en el DAP Planta de Alcohol Etílico, por lo cual no existe certeza que resulte un mecanismo adecuado que permita el tratamiento eficiente de la vinaza.
61. Finalmente, con relación al argumento del administrado en el sentido de que las actuaciones de la DS implicarían un atentado contra el derecho de trabajo y la libertad de empresa, los cuales son amparados constitucionalmente, es preciso indicar que también es un derecho Constitucional de todo ciudadano goce de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida; por lo que corresponde al Estado a través de las disposiciones legales, establecer su contenido y límite, a fin de armonizarlos.
62. Cabe precisar que al emitirse la resolución apelada no se ha vulnerado los principios de razonabilidad y verdad material previstos en los numerales 1.4 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la Ley del Procedimiento**

Administrativo General)⁵⁶, pues la DS ha constatado el alto riesgo de ocurrencia de impactos ambientales como consecuencia de que Destilería Naylamp vertía sus efluentes (vinaza) al Dren 4000 sin tratamiento previo.

63. Sin perjuicio de lo expuesto, y a mayor abundamiento, cabe indicar que el hecho que Destilería Naylamp haya estado vertiendo sus efluentes industriales sin un tratamiento previo, ha generado que dicha acción al prolongarse en el tiempo, incrementa progresivamente su gravedad al carecer el cuerpo receptor de mecanismos de auto recuperación.
64. Por lo tanto, existe un impacto incremental, debido a los diferentes vertidos⁵⁷ que llegan a un solo punto –como por ejemplo el dren principal y su posterior desembocadura en la playa– situación que hace inviable cualquier tipo de vida. La situación antes descrita es conocida como impactos acumulativos⁵⁸.

⁵⁶ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de marzo de 2017.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

(...)

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas.

Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

⁵⁷ Sobre el particular, en el Informe Técnico se indica:

"32. El cauce del Dren 400, tiene puntos de descargas de aguas residuales provenientes de otras actividades industriales y comerciales tales como centros de beneficio de aves, hoteles, destilería, terminal municipal pesquero, centro de procesamiento pesquero; además de residuos sólidos municipales y residuos sólidos de construcción, esparcidos en lo largo de su recorrido hasta su desembocadura en el mar del distrito de Santa Rosa", (foja 14).

⁵⁸ Sobre los impactos acumulativos, Conesa señala lo siguiente:

"TIPOLOGÍA Y TERMINOLOGÍA MEDIOAMBIENTAL

(...)

3.2. Tipología de los impactos

(...)

3.2.8. Por la interrelación de acciones y/o efectos (acumulación y sinergia)

(...)

Impacto acumulativo

Aquel efecto que al prolongarse en el tiempo la acción del agente inductor, incrementa progresivamente su gravedad al carecer el medio de mecanismos de eliminación con efectividad temporal similar a la del incremento de la acción causante del daño (Fig. 14).

(...)

Los impactos acumulativos son también consecuencia de impacto incremental del efecto simple de una acción, ejercida sobre un componente ambiental común, cuando se añade a otros impactos de acciones pasadas, presentes y razonablemente previstas para el futuro.

65. Al respecto, dicha situación también justifica el dictado de una medida preventiva, a fin de prevenir daños acumulativos de mayor gravedad al ambiente.
66. En consecuencia, esta sala especializada considera que la DS dictó la medida preventiva materia de evaluación sobre la base de hechos que fueron debidamente probados y en el marco de las disposiciones contenidas en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; 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° 015-2017-OEFA/DS del 22 de febrero de 2017, a través de la cual se ordenó a Destilería Naylamp E.I.R.L. una medida preventiva; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Los impactos acumulativos pueden manifestarse debido a efectos colectivos y/o simultáneos de acciones que den lugar a efectos menores individuales a través de un período de tiempo. Se puede citar también como ejemplo la carga contaminantes en el suelo. Si se mantiene constante el nivel de diferentes vertidos, se llega a un punto en el que se hace inviable el desarrollo de cualquier tipo de vegetación."

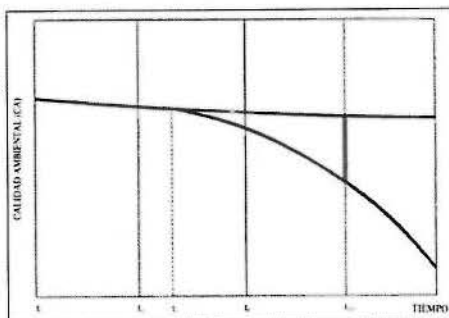


Fig. 14 Impacto Acumulativo

CONESA, Fernández & CONESA, Luis "Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental" Cuarta Edición, Ediciones Multiprensa. España. 2010., pp. 90 y 91

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Destilería Naylamp E.I.R.L. y remitir el expediente a la Dirección de Supervisión del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.


.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUILO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental