



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

RESOLUCIÓN N° 025-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 827-2014-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : PESQUERA JADA S.A.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 682-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAI del 31 de mayo de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pesquera Jada S.A. por no implementar el sistema de tratamiento de efluentes de limpieza de equipos de la planta de harina de pescado, conforme se establece en su Programa Ambiental Complementario Pesquero. (Conducta Infractora N° 1)*

Asimismo, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAI del 31 de mayo de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pesquera Jada S.A., por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) *No implementó un tanque coagulador, una separadora de sólidos y una centrífuga para el tratamiento de la sanguaza y del caldo de cocción de la planta de enlatado, conforme al Programa Ambiental Complementario Pesquero. (Conductas Infractoras N°s 2, 3 y 4)*

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2007-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 827-2014-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

(ii) No instaló el sistema de tratamiento del efluente de limpieza de la planta de enlatado, conforme al Programa Ambiental Complementario Pesquero. (Conducta infractora N° 5)

Lima, 9 de febrero de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Pesquera Jada S.A.² (en adelante, **Pesquera Jada**) es titular de la licencia de operación de la planta de enlatado con una capacidad instalada de 960 cajas/turno, que se encuentra en el establecimiento industrial pesquero (en adelante, **EIP**) ubicado en la manzana B, lotes 4 y 5 de la zona industrial Gran Trapecio, distrito de Chimbote, provincia del Santa, departamento de Ancash (en adelante, **planta de enlatado**)³.
2. Asimismo, Pesquera Jada es titular de la licencia de operación de una planta de harina de pescado tipo convencional con una capacidad instalada de 30 t/h, que se encuentra en el EIP (en adelante, **planta de harina de pescado**)⁴.

Sobre el Plan Ambiental Complementario Pesquero de la planta de enlatado y de la planta de harina de pescado

Planta de enlatado

3. El 22 de octubre de 2008, Jada presentó al Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**), el Plan Ambiental Complementario Pesquero (en adelante, **Pacpe**) de la planta de enlatado, para su respectiva evaluación y calificación. En atención a ello, mediante el Oficio N° 037-2009-PRODUCE/DIGAAP del 13 de enero de 2009⁵, el Produce remitió al administrado las observaciones técnico – ambientales y el formulario de evaluación, a fin de que se reformule el Pacpe.
4. El 13 de marzo de 2009, mediante la Carta N° 213-010/09/SUP/JADA, el administrado formuló propuestas para el levantamiento de observaciones al Pacpe de la planta de enlatado; sin embargo, el Produce, a través del Oficio N° 520-2009-PRODUCE/DIGAAP del 30 de abril de 2009⁶, señaló que las observaciones habían sido levantadas parcialmente.

² Registro Único de Contribuyente N° 20445205169.

³ Mediante la Resolución Directoral N° 254-2004-PRODUCE/DNEPP se aprobó a favor de Pesquera Jada S.A. el cambio de titular de la licencia de operación de la planta de enlatado.

⁴ Mediante la Resolución Directoral N° 149-2005-PRODUCE/DIGAAP se aprobó a favor de Pesquera Jada S.A. el cambio de titularidad de la licencia de operación de una planta de harina de pescado, la misma que fue modificada a través de la Resolución Directoral N° 049-2013-PRODUCE/DGCHI precisando que la planta de harina de pescado es de alto contenido proteínico.

⁵ Folio 41.

⁶ Folio 29.

5. Posteriormente, por medio de la Carta N° 449-001-ACAL-JADA/2009 del 11 de junio de 2009, el administrado presentó una nueva propuesta para el levantamiento de observaciones a que se refiere el Oficio N° 520-2009-PRODUCE/DIGAAP.
6. En razón a ello, el 16 de febrero de 2010, a través de la Resolución Directoral N° 017-2010-PRODUCE/DIGAAP⁷, el Produce aprobó a favor de Jada el Pacpe de la planta de enlatado y su respectivo cronograma de implementación para el tratamiento de efluentes industriales. Dicha resolución se sustentó en el Informe N° 020-2010-PRODUCE/DIGAAP del 2 de enero de 2010.

Planta de harina de pescado

7. El 22 de agosto de 2008, Jada presentó ante el Produce el Pacpe de la planta de harina de pescado, para su respectiva evaluación y calificación. En atención a ello, mediante el Oficio N° 042-2009-PRODUCE/DIGAAP del 13 de enero de 2009; el Produce remitió al administrado las observaciones técnico – ambientales y el formulario de evaluación, a fin que se reformule el Pacpe.
8. El 13 de marzo de 2009 mediante la Carta N° 214-010/09/SUP/JADA el administrado formuló propuestas para el levantamiento de observaciones al Pacpe; sin embargo, el Produce mediante el Oficio N° 525-2009-PRODUCE/DIGAAP del 4 de mayo de 2009, señaló que las observaciones habían sido levantadas parcialmente.
9. Posteriormente, mediante la Carta N° 443-001-ACAL-JADA/2009 de fecha 11 de junio de 2009, el administrado presentó una nueva propuesta para el levantamiento de observaciones a que se refiere el Oficio N° 525-2009-PRODUCE/DIGAAP.
10. En razón a ello, el 2 de febrero de 2010, a través de la Resolución Directoral N° 007-2010-PRODUCE/DIGAAP⁸, el Produce aprobó a favor de Jada el Pacpe de la planta de harina de pescado y su respectivo cronograma para el tratamiento de sus efluentes. Dicha resolución se sustentó en el Informe N° 011-2010-PRODUCE/DIGAAP del 25 de enero de 2010.

Sobre la supervisión regular efectuada en el EIP

11. Del 10 al 11 de julio de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**), realizó una supervisión regular al EIP (en adelante, **Supervisión**)

⁷ Documento contenido en el disco compacto, que obra en el folio 11.

⁸ Documento contenido en el disco compacto, que obra en el folio 11.

Regular 2013), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y de sus instrumentos de gestión ambiental.

12. Los resultados de la Supervisión Regular 2013 fueron recogidos en las Actas de Supervisión N^{os} 00134-2013 y 00135-2013⁹ (en adelante, **Actas de Supervisión**), y en el Informe N^o 295-2013-OEFA/DS-PES¹⁰ del 26 de diciembre de 2013 (en adelante, **Informe de Supervisión**). Dichos hallazgos fueron analizados en el Informe Técnico Acusatorio N^o 137-2014-OEFA/DS¹¹ (en adelante, **ITA**).
13. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, a través de la Resolución Subdirectoral N^o 393-2016-OEFA-DFSAI/SDI¹² del 25 de abril de 2017, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Jada.
14. El 24 de mayo de 2016, Jada formuló sus descargos a la imputación efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N^o 393-2016-OEFA-DFSAI/SDI¹³.
15. El 27 de febrero de 2017, se notificó a Jada la Carta N^o 253-2017-OEFA/DFSAI/SDI, mediante la cual se remitió el Informe Final de Instrucción N^o 290-2017-OEFA/DFSAI/SDI el 24 de febrero de 2017 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**¹⁴), en el que se otorgó un plazo de cinco días hábiles para la presentación de los descargos. El 8 de marzo de 2017, Jada formuló sus descargos al Informe Final de Instrucción¹⁵.
16. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Jada, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N^o 682-2017-OEFA/DFSAI¹⁶ del 31 de mayo de 2017, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Jada, respecto de las siguientes conductas infractoras:

Cuadro N^o 1: Detalle de las conductas infractoras

-
- ⁹ Folios 8 a 10.
 - ¹⁰ Documento contenido en el disco compacto, que obra a folio 11 del expediente.
 - ¹¹ Folios 1 a 9.
 - ¹² Folios 53 a 69
 - ¹³ Mediante escrito con registro N^o 47340, folios 20 a 35.
 - ¹⁴ Folios 207 a 219.
 - ¹⁵ Mediante escrito con registro N^o 20926, folios 222 a 275.
 - ¹⁶ Folios 294 a 310.

N°	Conductas Infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
1	No implementó el sistema de tratamiento de efluentes de limpieza de equipos de la Planta de Harina de Pescado, conforme se establece en su Pacpe.	<p>Numeral 16.1 y 16.2 del artículo 16° y artículo 18° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.(en adelante, LGA)¹⁷</p> <p>Artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.(en adelante, Ley SEIA)¹⁸</p> <p>Artículo 29° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, Reglamento de la Ley del SEIA)¹⁹.</p> <p>Artículo 1° del Decreto Supremo N° 020-2007-PRODUCE, Establecen Pacpe en la Bahía El Ferrol²⁰.</p>	<p>Numerales 73 y 92 del artículo 134° del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca (en adelante, RLGP)²¹</p> <p>Sub Código 73.2 del Código 73 del Cuadro de Sanciones anexo al Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (en adelante TUO del RISPAC, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.²²</p>

17

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.

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.

18

Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
Artículo 15°.- Seguimiento y control

- 15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

19

Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

20

Decreto Supremo N° 020-2007-PRODUCE, Establecen Plan Ambiental Complementario Pesquero (Pacpe) en la Bahía El Ferrol
Artículo 1.- Plan Ambiental Complementario Pesquero (Pacpe)

Establézcase el Plan Ambiental Complementario Pesquero (Pacpe) para la Bahía El Ferrol, el cual tiene por finalidad optimizar el manejo de los efluentes originados en las inmediaciones de la referida Bahía, correspondientes a empresas que cuentan con estudios ambientales aprobados por las

N°	Conductas Infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
2, 3 y 4	No implementó un tanque coagulador, una separadora de sólidos y una centrífuga para el tratamiento de la sanguaza y del caldo de cocción de la planta de enlatado, conforme al Pacpe	<p>Numeral 16.1 y 16.2 del artículo 16° y artículo 18° de la LGA.</p> <p>Artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley SEIA.</p> <p>Artículo 29° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del SEIA.</p> <p>Artículo 1° del Decreto Supremo N° 020-2007-PRODUCE, Establecen Pacpe en la Bahía El Ferrol.</p>	<p>Numerales 73 y 92 del artículo 134° del RLGP.</p> <p>Sub Código 73.2 del Código 73 del Cuadro de Sanciones anexo al Cuadro de Sanciones del TUO del RISPAC, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.</p>
5	No instaló el sistema de tratamiento del efluente de limpieza de la planta de enlatado, conforme al Pacpe	<p>Numeral 16.1 y 16.2 del artículo 16° y artículo 18° de la Ley N° 28611, LGA.</p> <p>Artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley SEIA.</p> <p>Artículo 29° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la</p>	<p>Numerales 73 y 92 del artículo 134 RLGP.</p> <p>Sub Código 73.2 del Código 73 del Cuadro de Sanciones anexo al TUO del RISPAC, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.</p>

autoridades competentes. El Pacpe comprende la fase de planeamiento que involucra la ejecución de los estudios técnicos, ambientales, autorizaciones y otros; y la fase de construcción de la obra que consta de la recolección, tratamiento y la disposición final de los efluentes.

21 **Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca**
Artículo 134°.- Infracciones

Constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas, las siguientes:

73. Incumplir compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, contenidos en los instrumentos de gestión ambiental (EIA, PAMA, PMA y otros) y obligaciones ambientales aprobadas por la autoridad sectorial competente.(...)
92. No implementar el Plan Ambiental Complementario Pesquero (Pacpe) y el Plan de Manejo Ambiental (PMA) dentro de los plazos establecidos según el cronograma e incumplir las obligaciones aprobadas por la autoridad sectorial.

22 **ANEXO DEL DECRETO SUPREMO N° 019-2011-PRODUCE**, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de diciembre de 2011.

Código	Infracción	Sub Código de la Infracción	Medida Cautelar y Medidas Correctivas o Reparadoras		Determinación de la Sanción	
73	Incumplir compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, contenidos en los instrumentos de gestión ambiental (EIA, PAMA, PMA y otros) y obligaciones ambientales aprobadas por la autoridad sectorial competente.	73.2	EIP dedicados al CHD o CHI y que no se encuentren operando en el momento de la inspección.	No	Multa	2 UIT

N°	Conductas Infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
		Ley del SEIA. Artículo 1° del Decreto Supremo N° 020-2007-PRODUCE, Establecen Pacpe en la Bahía El Ferrol.	

Fuente: Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAL.
Elaboración: TFA.



17. La Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAL, se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la conducta infractora N° 1

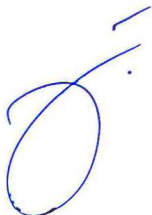
- (i) La DFSAL señaló que, conforme el Pacpe de la planta de harina de pescado aprobado mediante la Resolución Directoral N° 007-2010-PRODUCE/DIGAAP del 2 de febrero de 2010 y sustentada en el Informe N° 011-2010-PRODUCE/DIGAAP del 25 de enero de 2010, Jada tenía la obligación de implementar el sistema de tratamiento de efluentes de limpieza de equipos y de la planta que se encuentra conformado por: (i) cribado o tamizado, (ii) una trampa de grasa, (iii) un tanque de sedimentación, y (iv) un tanque neutralización.
- (ii) Pese a ello, durante la Supervisión Regular 2013, la DS detectó que el tratamiento de efluentes de agua de limpieza y equipos, se realiza a través de la red de canaleta con rejillas horizontales y un colector/decantados de 0.5 m³ aproximadamente, y luego son vertidos al emisor submarino.
- (iii) Respecto al argumento del administrado referido a la solicitud de la modificación del Pacpe de la planta de harina de pescado, aprobado mediante la Resolución N° 190-2016-PRODUCE/DGCHI²³ del 20 de junio de 2016; la DFSAL señaló que dicha solicitud fue presentada con posterioridad a la fecha de la Supervisión Regular 2013, la cual a la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAL no había sido aprobada, conforme se observa de los documentos que obran en el expediente²⁴; por tanto, la primera instancia precisó, que el administrado se encuentra en la obligación de cumplir con el compromiso ambiental establecido en la Resolución Directoral N° 007-2010-PRODUCE/DIGAAP.

²³ Folios 187 a 188.

²⁴ Mediante escritos con registro N° 016498-2016 y N° 036953-2016, el administrado presentó ante el Produce un informe técnico para la modificación del Pacpe de la planta de harina y el Pacpe de la planta de enlatado, el 17 de febrero y el 24 de abril de 2016. Los cuales fueron observados por el Produce mediante los Oficios N° 500 y N° 609-2016-PRODUCE/DGHI-Dpchi del 24 de febrero y 18 de marzo de 2016, respectivamente.

- 
- 
- (iv) Por otro lado, el administrado indicó que los efluentes de limpieza de la planta de harina de pescado y de la planta de enlatados son enviados mediante bombas centrífugas a la zona de tratamiento físico químico de la fábrica DAF físico y DAF físico químico, y los sólidos y grasas son recuperados en este sistema físico químico, en la separadora de sólidos y en las centrífugas de aceite.
- (v) Al respecto, la DFSAI indicó que el tratamiento de los efluentes de limpieza de equipos y de planta, provenientes de la planta de harina de pescado debía realizarse de acuerdo con los términos, plazos y condiciones evaluados y aprobados por el Produce en el Pacpe de la planta de harina de pescado.
- (vi) En tal sentido, la primera instancia señaló que de lo actuado en el expediente, quedó acreditado que el administrado al momento de la Supervisión Regular 2013, no implementó el sistema de tratamiento de efluentes de limpieza de equipos provenientes de la planta de harina del EIP, conforme al compromiso ambiental establecido en el Pacpe de la planta de harina de pescado.
- (vii) Sin perjuicio de ello, la DFSAI señaló que mediante el Informe N° 257-2016-OEFA/DS²⁵, la DS indicó en la supervisión regular del 17 al 19 de febrero de 2016 (en adelante, **Supervisión Regular 2016**) verificó que el administrado solo cumplió con implementar el tamizado (Trommel con malla Johnson de 0.5 mm de perforación); sin embargo, no se cuenta con medios probatorios que acrediten que el administrado ha cumplido con implementar una trampa de grasa, un tanque de sedimentación y un tanque de neutralización.
- (viii) De otro lado, la DFSAI indicó que no correspondía la imposición de medidas correctivas respecto a las conducta infractora N° 1 del cuadro N° 1 de la presente resolución, debido a que de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, no se evidencia que se haya generado alteración negativa en el ambiente; por lo que no existían consecuencias que se deberían corregir o revertir

Respecto a las conductas infractoras N° 2, N° 3 y N° 4

- 
- (ix) La DFSAI señaló que mediante la Carta N° 449-002-ACAL-JADA/2009, Jada señaló que para el tratamiento de la sanguaza y del caldo de cocción se realizaría mediante un (i) tanque colector, (ii) un tamiz, (iii) tanque coagulador, (iv) separadoras y (v) centrífuga.
- (x) Pese a ello, durante la Supervisión Regular 2013, la DS detectó que el administrado realizaba el tratamiento de la sanguaza y el caldo de cocción utilizando una red de canaletas con rejillas horizontales y un pozo colector en el interior de la planta de enlatados, para luego

pasar al sistema de tratamiento del agua de bombeo de la planta de harina de pescado, consistente en un filtro rotativo de malla, Jhonson de 0.5 mm, una celda DAF, de acero negro implementada con compresor y reactor, una celda DAF de concreto.

- (xi) Con relación a los descargos del administrado, referidos a que desde el 31 de diciembre de 2013 dicho sistema se encuentra instalado y operando en la planta de harina de pescado, tal como corroboró la DS en Supervisión Regular 2016, la DFSAI señaló que si bien la implementación de dicho sistema se dio antes del inicio del presente procedimiento administrado sancionador, conforme lo verificado durante la mencionada supervisión, al ser consideradas las conductas infractoras N^{os} 2, 3 y 4 como incumplimientos trascendentes e involucran un riesgo moderado, corresponde declarar responsabilidad administrativa.
- (xii) De otro lado, la DFSAI indicó que no correspondía la imposición de medidas correctivas respecto a las conducta infractora N^{os} 2, 3 y 4 del cuadro N° 1 de la presente resolución, debido a que de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, no se evidencia que se haya generado alteración negativa en el ambiente; por lo que no existían consecuencias que se deberían corregir o revertir.

Respecto a la conducta infractora N° 5

- (xiii) La DFSAI señaló que mediante la Carta N° 213-009/09ACAL-JADA/2009, Jada asumió el compromiso de tratar los efluentes de limpieza de la planta de enlatado mediante un sistema consistente en (i) el tamizado, (ii) un tanque de almacenamiento, y (iii) un sistema de neutralización.
- (xiv) Pese a ello, durante la Supervisión Regular 2013, la DS detectó que los efluentes eran bombeados al sistema de tratamiento del agua de bombeo de la planta de harina de pescado consistente en un filtro rotativo de malla, Jhonson de 0.5 mm, una celda DAF, de acero negro implementada con compresor y reactor, una celda DAF de concreto.
- (xv) Con relación a lo señalado por el administrado, referido a que presentó ante el Produce una solicitud de modificación del Pacpe, con la finalidad de modificar el tratamiento de efluentes de limpieza, la DFSAI señaló que la mencionada solicitud de modificación del Pacpe de la planta de enlatado, fue presentada con fecha posterior a la Supervisión Regular 2013; la cual al momento de la emisión de la resolución apelada, no había sido aprobada.
- (xvi) De otro lado, la DFSAI indicó que no correspondía la imposición de medidas correctivas respecto a las conducta infractora N° 5 del

cuadro N° 1 de la presente resolución, debido a que de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, no se evidencia que se haya generado alteración negativa en el ambiente; por lo que no existían consecuencias que se deberían corregir o revertir.

18. El 1 de setiembre de 2017, Jada interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAL, alegando lo siguiente:

- a) La Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAL contraviene los principios del debido procedimiento, razonabilidad y presunción de licitud. Asimismo, señala que la resolución apelada no se encuentra debidamente motivada, toda vez que no se valoraron de manera conjunta y razonada los medios probatorios.

Con relación a la conducta infractora N° 1

- b) Jada alegó que el hecho de no contar con una trampa de grasa, un tanque de sedimentación y un tanque de neutralización en el sistema de efluentes de limpieza de la planta de harina de pescado, obedece a que los compromisos de contar con los referidos equipos fueron modificados al amparo del artículo 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, que aprobó las disposiciones especiales para ejecución de procedimientos administrativos.

- c) En razón ello, señaló que presentó ante el Produce los Informes Técnicos N° 086-2014-GO/SUP y N° 014-2016-GO/SUP, motivo por el cual a través de las Resoluciones Directorales N° 190-2016-PRODUCE/DGCHI del 20 de junio de 2016 y N° 002-2017-PRODUCE/DGAAMPA del 11 de abril de 2017, respectivamente, se modificó el Pacpe quedando sin efecto las obligaciones contenidas en su Pacpe inicial.

Con relación a las conductas infractoras N°s 2, 3 y 4

- d) Manifiesta que el sistema (tanque coagulador, separadora de sólidos y centrifuga para el tratamiento de la sanguaza y del caldo de cocción) está instalado y operativo desde diciembre de 2013, conforme se señala en el acta de supervisión del 19 de febrero de 2016.

Con relación a la conducta infractora N° 5

- e) Señala que si bien en el Pacpe se presentó un sistema de tratamiento de efluentes de limpieza por separado, uno para la planta de harina de pescado y otro para la planta de enlatados, ello no significa que el tratamiento de efluentes debe realizarse por separado, toda vez que el mismo es un sistema dual.

- f) Finalmente, señala que tecnológicamente ya no es necesario contar con los componentes señalados en el Pacpe, toda vez que a la fecha tiene instalado canaletas de acumulación y transporte de efluentes, una tubería de transporte a la zona de tratamiento físico químico, para su vertimiento al cuerpo receptor marino, a través de un emisor individual propio, ello de conformidad a la Resolución Directoral N° 190-2016-PRODUCE/DGCHI y Resolución Directoral N° 002-2017-PRODUCE/DGAAMPA, mediante la cual el produce dejó sin efecto la Resolución Directoral N° 017-2010-PRODUCE/DIGAA.
19. El 11 de enero de 2017, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el acta correspondiente (Donde el administrado reiteró los argumentos expuestos en su recurso de apelación).

II. COMPETENCIA

20. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, Decreto Legislativo N° 1013)²⁶, se crea el OEFA.
21. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011²⁷ (en adelante, Ley N° 29325), el OEFA es un organismo público

²⁶ Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

²⁷ 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.

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.

22. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante el 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 OEFA²⁸.
23. Complementariamente, mediante el Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Produce al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD³⁰, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde 16 de marzo de 2012.
24. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325³¹, y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM³², se dispone que el Tribunal

28

Ley N° 29325

Disposiciones Complementarias Finales

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

29

Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM, que aprueba el 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.

30

Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 17 de marzo de 2012.

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

31

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.

32

Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de

de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

25. 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)³³.
26. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA³⁴, se 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.
27. 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.

obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁴ Ley N° 28611

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.

28. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁵.
29. 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 fundamental³⁶, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁷; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁸.
30. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³⁹: (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 armónica⁴⁰; y, (ii) el derecho a que el ambiente se

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)

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

³⁷ 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".

³⁸ 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.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

⁴⁰ 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".

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 referida⁴¹.

31. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
32. 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 inciertos⁴².
33. De acuerdo con este 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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

34. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:
 - (i) Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad de Jada por no implementar el sistema de tratamiento de efluentes de limpieza de equipos de la planta de harina de pescado, conforme se establece en su Pacpe. (Conducta infractora N° 1)

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

- (ii) Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Jada por: (i) no implementar un sistema para el tratamiento de la sanguaza y del caldo de cocción de la planta de enlatado y (ii) no haber instalado un sistema de tratamiento del efluente de limpieza de la planta de enlatado. (Conductas infractoras N^{os} 2, 3, 4 y 5)
- (iii) Si se vulneró el principio de debido procedimiento, razonabilidad, presunción de licitud y si la resolución apelada se encuentra debidamente motivada.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad de Jada por no implementar el sistema de tratamiento de efluentes de limpieza de equipos de la planta de harina de pescado, conforme se establece en su Pacpe (Conducta infractora N° 1)

- 35. De manera previa al análisis de los argumentos esgrimidos por Jada en su recurso de apelación, este colegiado considera pertinente desarrollar el marco legal que encierra la presente conducta infractora.
- 36. Al respecto, debe mencionarse que en los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA se establecen que los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados⁴³.

⁴³

LEY N° 28611.

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.

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.

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

37. Asimismo, el artículo 76° de la LGA⁴⁴, en concordancia con el artículo 6° del Decreto Ley N° 25977 (en adelante, **LGP**)⁴⁵ establece que, a fin de impulsar la mejora continua de desempeño ambiental por parte de los titulares de las operaciones, el Estado puede exigir (dentro del marco de la actividad pesquera) la adopción de sistemas de gestión ambiental acordes con la magnitud de sus operaciones, los cuales deberán contener las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar los impactos ambientales de contaminación y deterioro en el entorno marítimo, terrestre y atmosférico.
38. En tal sentido, mediante el Decreto Supremo N° 020-2007-PRODUCE se estableció el Pacpe de la bahía El Ferrol, con la finalidad de optimizar el manejo de los efluentes en la referida bahía correspondientes a empresas que cuentan con estudios ambientales aprobados por las autoridades competentes. En tal sentido, el artículo 3° de dicho instrumento dispuso que debían acogerse al Pacpe las empresas pesqueras que cuenten con licencia de operación vigente (las cuales realicen descargas de efluentes en la bahía El Ferrol), y que requieran implementar las medidas ambientales necesarias a efectos de cumplir con la Ley General de Pesca y la Ley General de Aguas⁴⁶ —vigente en ese entonces— con sus respectivos reglamentos; así como las demás normas complementarias y ampliatorias. Las empresas pesqueras podrán presentar el Pacpe de manera individualizada o a través de las asociaciones que las representen⁴⁷.

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.

44. **LEY N° 28611.**

Artículo 76°.- De los sistemas de gestión ambiental y mejora continua

El Estado promueve que los titulares de operaciones adopten sistemas de gestión ambiental acordes con la naturaleza y magnitud de sus operaciones, con la finalidad de impulsar la mejora continua de sus niveles de desempeño ambiental.

45. **DECRETO LEY N° 25977, Ley General de Pesca**, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de diciembre de 1992.

Artículo 6°.- El Estado, dentro del marco regulador de la actividad pesquera, vela por la protección y preservación del medio ambiente, exigiendo que se adopten las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar los daños o riesgos de contaminación o deterioro en el entorno marítimo terrestre y atmosférico.

46. Norma derogada por la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos.

47. **DECRETO SUPREMO N° 020-2007-PRODUCE, establecen Plan Ambiental Complementario Pesquero (PACPE) en la Bahía El Ferrol**, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de octubre de 2007.

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

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

Artículo 3°.- Ámbito de aplicación del PACPE

39. En dicho contexto, Jada, como titular de la licencia de operación de una planta de harina de pescado ubicada en la zona de la bahía El Ferrol⁴⁸ –y a fin de cumplir con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 020-2007-PRODUCE– presentó el Pacpe de la planta de harina de pescado ante el Produce, el cual fue aprobado mediante la Resolución Directoral 007-2010-PRODUCE/DIGAAP del 2 de febrero de 2010. Dicha resolución se sustentó en el Informe N° 011-2010-PRODUCE/DIGAAP del 25 de enero de 2010.
40. En razón a ello, debe indicarse que de acuerdo al Informe N° 011-2010-PRODUCE/DIGAAP⁴⁹, que sirvió de sustento para la emisión de la Resolución Directoral 007-2010-PRODUCE/DIGAAP que aprobó el Pacpe de la planta de harina presentado por el administrado, para el tratamiento de los efluentes industriales pesqueros se señaló lo siguiente:

“IV. Análisis (...)”

4.1. Sistemas de tratamiento de efluentes industriales actualmente implementados y por implementar (...) que no se integran al proceso: (...)

C. Tratamiento de efluentes de limpieza

- Cribado, trampa de grasa, tanque de sedimentación y tanque de neutralización”. (Énfasis agregado)

41. De lo anterior, se puede colegir que el administrado tenía la obligación de implementar el sistema de tratamiento de efluentes de limpieza de equipos y de la planta que se encuentra conformado por: (i) cribado o tamizado, (ii) una trampa de grasa, (iii) un tanque de sedimentación, y (iv) un tanque neutralización, conforme el siguiente gráfico:

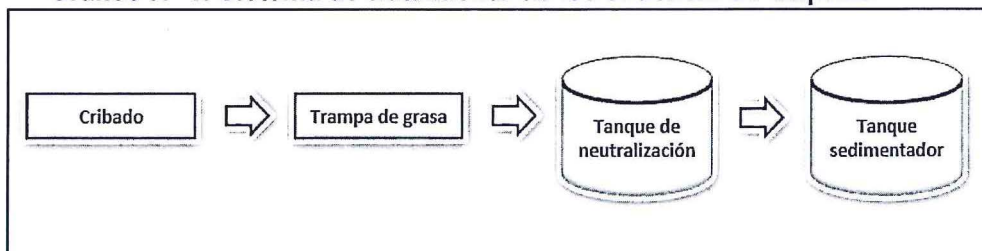
Deberán acogerse al PACPE las empresas pesqueras que cuenten con licencia de operación vigente que realicen descargas de efluentes pesqueros a la Bahía El Ferrol y que requieran implementar las medidas ambientales necesarias a efectos de cumplir con la Ley General de Pesca y la Ley General de Aguas con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

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

⁴⁸ Mediante la Resolución Directoral N° 149-2005-PRODUCE/DNEPP del 7 de junio de 2005, Produce aprobó el cambio de titularidad de la licencia a favor de Jada, para operar la planta de harina de pescado destinada al procesamiento de recursos hidrobiológicos, con una capacidad instalada de 30 t/h de procesamiento de materia prima, en el establecimiento industrial pesquero ubicado en Mz, B, lotes 4 y 5, Zona Industrial Gran Trapecio, distrito de Chimbote, provincia de Santa, departamento de Ancash.

⁴⁹ Entre los considerandos de la Resolución Directoral N° 007-2010-PRODUCE/DIGAAP, se indicó que mediante el Informe Técnico N° 011-2010-PRODUCE/DIGAAP - Daep de fecha 25 de enero de 2010, se califica favorablemente el Plan Ambiental Complementario Pesquero (Pacpe) individual en la bahía El Ferrol.

Gráfico N° 1: Sistema de tratamiento de los efluentes de limpieza



Fuente: Informe N° 011-2010-PRODUCE/DIGAAP-Daep
Elaboración: TFA

42. Al respecto, cabe indicar que el presente procedimiento se originó como consecuencia del hallazgo detectado en la Supervisión Regular 2013 en la cual la DS verificó que el tratamiento de efluentes de agua de limpieza y equipos, se realiza a través de la red de canaleta con rejillas horizontales y un colector/ decantados de 0.5 m³ aproximadamente, y luego eran vertidos al emisor submarino, lo cual fue consignado en el acta de supervisión⁵⁰, según detalle siguiente:

“Tratamiento de efluentes:(...)

Agua de limpieza y equipos.- El tratamiento de este efluente se realiza a través de la red de canaletas con rejillas horizontales y un (1) colector/decantador de 0.5 m3 aprox., luego son vertidos al emisor submarino. Dispone de un (1) filtro rotativo de mallas Johnson de 0.3mm para la implementación de un nuevo sistema de tratamiento de este efluente.

Purga de Calderos.- Actualmente este efluente recibe el mismo tratamiento que las aguas de limpieza de planta (...)” (Énfasis agregado)

43. En razón de ello, la DFSAI fundamentó la determinación de la responsabilidad administrativa de Jada, concluyendo que se encontraba acreditado que, al momento de Supervisión Regular 2013, el recurrente no cumplió con implementar el sistema de tratamiento de efluentes de limpieza de equipos de la planta de harina de pescado, conforme se establece en su Pacpe de la planta de harina de pescado⁵¹.
44. Ahora bien, en su recurso de apelación Jada alegó que el hecho de no contar con una trampa de grasa, un tanque de sedimentación y un tanque de neutralización en el sistema de efluentes de limpieza de la planta de harina de pescado, obedece a que los compromisos de contar con los referidos equipos fueron modificados al amparo del artículo 4° del Decreto

⁵⁰ Dicho hallazgo fue recogido en el Informe de Supervisión.

⁵¹ Cabe precisar que, la DFSAI señaló en la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAI que mediante el Informe N° 257-2016-OEFA/DS, la DS indicó en la supervisión regular del 17 al 19 de febrero de 2016 (Supervisión regular 2016) verificó que el administrado sólo cumplió con implementar el tamizado (Trommel con malla Johnson de 0.5 mm de perforación); sin embargo, no se cuenta con medios probatorios que acrediten que el administrado ha cumplido con implementar una (1) trampa de grasa, un (1) tanque de sedimentación y un (1) tanque de neutralización.

Supremo N° 054-2013-PCM de fecha 15 de mayo de 2013, que aprobó las disposiciones especiales para ejecución de procedimientos administrativos.

45. En razón ello, señaló que presentó ante el Produce los Informes Técnicos N°s 086-2014-GO/SUP y 014-2016-GO/SUP, motivo por el cual a través de las Resoluciones Directorales N°s 190-2016-PRODUCE/DGCHI y 002-2017-PRODUCE/DGAAMPA, se modificó el Pacpe quedando sin efecto las obligaciones contenidas en su Pacpe inicial.
46. Sobre el particular, cabe señalar que el Decreto Supremo N° 054-2013-PCM tiene por objeto *"Aprobar las disposiciones especiales para los procedimientos administrativos de autorizaciones y/o certificaciones para los proyectos de inversión en el ámbito del territorio nacional"*⁵².
47. En específico, en el artículo 4° del mencionado decreto supremo se establece que no se requerirá un procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental, en los casos que sea necesario modificar componentes auxiliares o hacer ampliaciones en proyectos que cuentan con certificación ambiental aprobada que tienen impacto ambiental no significativo o se pretenda hacer mejoras tecnológicas⁵³.
48. Corresponde precisar que el supuesto contenido en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, no habilita a los administrados a modificar sus compromisos contemplados en sus instrumentos de gestión ambiental sin la previa conformidad de la autoridad competente, toda vez que según lo dispuesto en el mencionado artículo si desea hacer una modificación al instrumento de gestión ambiental, el titular está obligado a presentar un informe técnico ante la autoridad sectorial ambiental competente, debiendo dicha autoridad emitir su conformidad.
49. Ahora bien, del análisis del mencionado precepto se colige que la solicitud formulada por el administrado se caracteriza por ser un procedimiento de evaluación previa, toda vez que el procedimiento administrativo seguido bajo este régimen requiere de la presentación de un informe técnico sustentatorio ante el Produce, y su posterior aprobación por dicha entidad certificadora. En tal sentido, el carácter especial de dicho procedimiento,

⁵² Tal como se indica en el artículo 1° del mencionado decreto.

⁵³ Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, que aprobó disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos, publicado en el diario El Peruano el 16 de mayo de 2013.

Artículo 4°.- Disposiciones ambientales para los proyectos de inversión

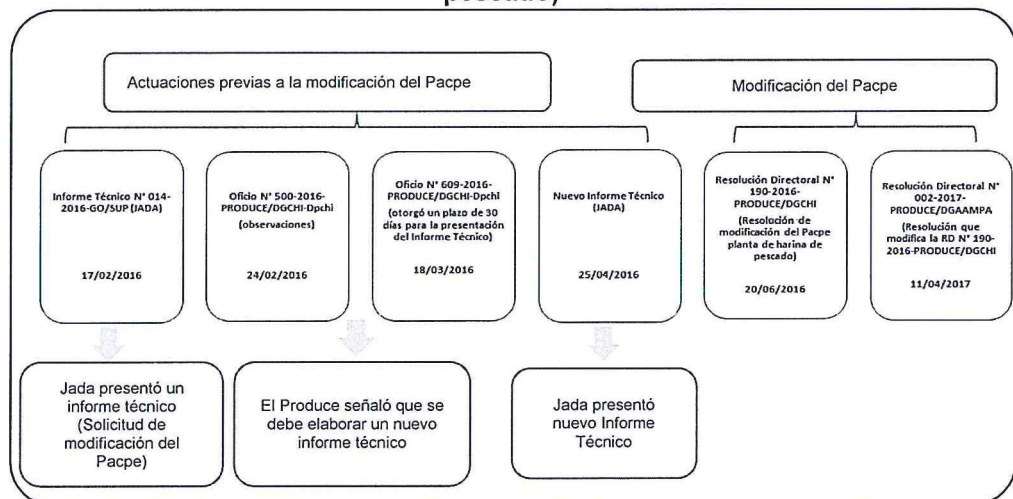
En los casos en que sea necesario modificar componentes auxiliares o hacer ampliaciones en proyectos de inversión con certificación ambiental aprobada que tienen impacto ambiental no significativo o se pretendan hacer mejoras tecnológicas en las operaciones, no se requerirá un procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental.

El titular del Proyecto está obligado a hacer un informe técnico sustentando estar en dichos supuestos ante la autoridad sectorial ambiental competente antes de su implementación. Dicha autoridad emitirá su conformidad en el plazo máximo de 15 días hábiles. En caso que la actividad propuesta modifique considerablemente aspectos tales como, la magnitud o duración de los impactos ambientales del proyecto o de las medidas de mitigación o recuperación aprobadas, dichas modificaciones se deberán evaluar a través del procedimiento de modificación.

no solo se evidencia en el plazo de su tramitación, sino en la calificación previa, a fin de poder realizar las modificaciones de componentes auxiliares o para hacer mejoras tecnológicas en las operaciones.

50. Ahora bien, en el caso en concreto el administrado presentó su informe técnico ante el Produce a efectos de modificar el Pacpe de la planta de harina de pescado y de la planta de enlatado. En razón a ello, el Produce mediante la Resolución Directoral N° 190-2016-PRODUCE/DGCHI del 20 de junio de 2016, aprobó la modificación del Pacpe de la planta de harina de pescado, conforme se observa en el siguiente diagrama:

Gráfico N° 2: Línea de tiempo - Modificación del PACPE (Planta de harina de pescado)



Elaboración: TFA

51. Conforme se observa del grafico anterior el procedimiento para la modificación del Pacpe de la planta de harina de pescado fue el siguiente:

- El 17 de febrero de 2017 Jada presentó el Informe Técnico N° 014-2016-GO/SUP/JADASA al Produce⁵⁴.
- Como consecuencia de lo anterior el 24 de febrero de 2016 a través del Oficio N° 500-2016-PRODUCE/DGCHI-Dpchi el Produce señaló a Jada que el Informe Técnico presentado debería ser elaborado por una consultora ambiental.
- Seguidamente, el 18 de marzo de 2016 mediante Oficio N° 609-2016- PRODUCE/DGCHI-Dpchi el Produce le otorgó un plazo de treinta (30) días a Jada para la presentación del Informe Técnico requerido.

⁵⁴

Cabe señalar que el 15 de julio de 2014 Jada presentó ante el Produce el Informe Técnico 86-2014-GO/SUP/; no obstante, la autoridad competente no aprobó la solicitud del administrado.

- El 25 de abril de 2017 Jada presentó un nuevo informe técnico elaborado por una consultora ambiental.
- Luego de la evaluación al informe técnico presentado el Produce a través de la Resolución Directoral N° 190-2016-PRODUCE/DGCHI del 20 de junio de 2016 aprobó la modificación del Pacpe planta de harina de pescado⁵⁵.

52. De lo señalado en el considerando precedente, se colige que la resolución que aprobó la modificación del Pacpe de la planta de harina de pescado, se emitió el 20 de junio de 2016, es decir con posterioridad a la Supervisión Regular 2013 y al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, por lo tanto el administrado al momento de la Supervisión Regular 2013 debió cumplir con las obligaciones contenidas en su Pacpe aprobado mediante la Resolución Directoral N° 007-2010-PRODUCE/DIGAAP.

53. En ese sentido, corresponde desestimar el argumento del administrado en este extremo de su recurso de apelación, toda vez que ha quedado acreditado que al momento de la Supervisión Regular 2013 se encontraba obligado a implementar el sistema de tratamiento de efluentes de limpieza de equipos de la planta de harina de pescado, conforme estaba establecido en su Pacpe de la planta de harina de pescado vigente al momento de dicha supervisión. Por tanto, dicha conducta, constituye un incumplimiento al numeral 73 del artículo 134° del RLGP⁵⁶.

V.2 Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Jada por: (i) no implementar un sistema para el tratamiento de la sanguaza y del caldo de cocción de la planta de enlatado y (ii) no haber instalado un sistema de tratamiento del efluente de limpieza de la planta de enlatado (Conductas infractoras N°s 2, 3, 4 y 5)

54. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Jada en su recurso de apelación esta sala considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SDI, y su posterior desarrollo por la autoridad decisora, se basó en el contenido de las obligaciones aprobadas por el Produce para la planta de enlatado.

⁵⁵ Cabe señalar que, el 11 de abril de 2017 mediante la Resolución Directoral N° 002-2017-PRODUCE/DGAAMPA el Produce modificó la Resolución Directoral N° 190-2016-PRODUCE/DGCHI del 20 de junio de 2016 unificando el Pacpe de la planta de harina de pescado y de la planta de enlatado.

⁵⁶ Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE Artículo 134°.- Infracciones

(...)
73. Incumplir compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas, contenidos en los instrumentos de gestión ambiental (EIA, PAMA, PMA y otros) y obligaciones ambientales aprobadas por la autoridad sectorial competente.

Con relación a las conductas infractoras N^{os} 2, 3 y 4

55. En razón a ello, cabe señalar que mediante la Resolución Subdirectorial N° 393-2016-OEFA/DFSAI/SDI, la autoridad instructora inició el procedimiento administrativo sancionador por las conductas infractoras N^{os} 2, 3 y 4, tomando como base la Carta N° 449-002-ACAL-JADA/2009, conforme se aprecia a continuación:

“III.3.1. Compromiso ambiental de Pesquera Jada:

51. **En el trámite de aprobación del PACPE, por Carta N° 449-002-ACAL-JADA/009 Pesquera Jada absolvió la observación ambiental formulada por Produce, conforme lo siguiente:**

<<OBSERVACIÓN 1

El sistema para tratar los efluentes de las categorías 1 y 2 que propone el Diagrama de Flujo Cautitativo y Cuantitativo – Planta de Enlatados, es el adecuado, sin embargo la sanguaza y el caldo de cocción debe tratarse en un tanque coagulador, separadora de sólidos, centrífuga.

Respuesta a la observación:

De acuerdo a la recomendación planteada, el tratamiento para la sanguaza y caldo de cocción (Exuldados) de nuestras líneas de proceso, lo realizaremos conjuntamente utilizando un tanque colector, un tamiz, tanque coagulador, separadoras y centrifugas (...).>>

52. *Por tanto, para el tratamiento de los efluentes de la sanguaza y del caldo de cocción de la planta de enlatado, pesquera Jada debió contar con un sistema compuesto por: un tanque colector o almacenamiento, un tamiz, un tanque coagulador, separadoras y una centrífuga (...). (Énfasis agregado)*

56. Posteriormente, la DFSAI determinó responsabilidad en la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAI, tomando como base la Carta N° 449-002-ACAL-JADA/2009, conforme se aprecia a continuación:

“III.2.1 Compromiso ambiental asumido en el EIA del administrado

33. *Tal como se indicó, el Numeral 73 del Artículo 134° del RLGP establece como infracción el incumplimiento de compromisos ambientales contemplados en los instrumentos de gestión ambiental.*

34. **Del levantamiento de observaciones presentado por el administrado mediante Carta N° 449-002-ACAL-JADA/2009⁵⁷, se verifica que la citada empresa señaló que para el tratamiento de la**

sanguaza y del caldo de cocción se realizaría mediante un tanque colector, un tamiz, tanque coagulador, separados y centrifuga, tal como se observa a continuación:

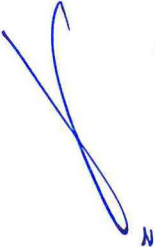
<<OBSERVACIÓN 1

El sistema para tratar los efluentes de las categorías 1 y 2 que propone el Diagrama de Flujo Cautitativo y Cuantitativo – Planta de Enlatados, es el adecuado, sin embargo la sanguaza y el caldo de cocción debe tratarse en un tanque coagulador, separadora de sólidos, centrifuga.


Respuesta a la observación:

*De acuerdo a la recomendación planteada, el tratamiento para la sanguaza y caldo de cocción (Exuldados) de nuestras líneas de proceso, lo realizaremos conjuntamente utilizando un tanque colector, un tamiz, tanque coagulador, separadoras y centrifugas>> (...).
(Énfasis agregado)*

Con relación a la conducta infractora N° 5

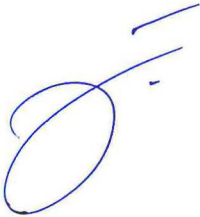
- 
57. De otro lado, es pertinente señalar que mediante la Resolución Subdirectoral N° 393-2016-OEFA/DFSAI/SDI, la autoridad instructora inició el procedimiento administrativo sancionador por las conductas infractoras N°s 2, 3 y 4, tomando como base el supuesto instrumento de gestión ambiental contenido en la Carta N° 213-009/09/SUP/JADA, conforme se aprecia a continuación:

“III.4.1. Compromiso ambiental de Pesquera Jada:

- 
64. *En el trámite de aprobación del PACPE, por Carta N° 213-009/09/SUP/JADA Pesquera Jada absolvió la observación ambiental N° 5 al Pacpe, asumiendo el compromiso de implementar el siguiente sistema de tratamiento para los efluentes de limpieza de la planta de enlatado, en los siguientes términos:*

*El diagrama de flujo presentado en la Propuesta Tecnológica, en el Capítulo 5 ítem 5.2., establece tratamientos para las aguas de la categoría 2 (limpieza de planta) mediante recolección de un tanque pulmón de 25,5 m³, para después ser tratados mediante tamizado y neutralizado.
(...)*

65. *Por tanto, Pesquera Jada estaba obligada a tratar los efluentes de limpieza mediante el sistema que contenga: (i) un tamizado, (ii) un tanque de almacenamiento y (iii) un sistema de neutralización.”*

- 
58. Posteriormente, la DFSAI determinó responsabilidad en la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAI, tomando como base el supuesto instrumento de gestión ambiental contenido en la Carta N° 213-009/09/SUP/JADA, conforme se aprecia a continuación

“III.2.1 Compromiso ambiental asumido en el EIA del administrado

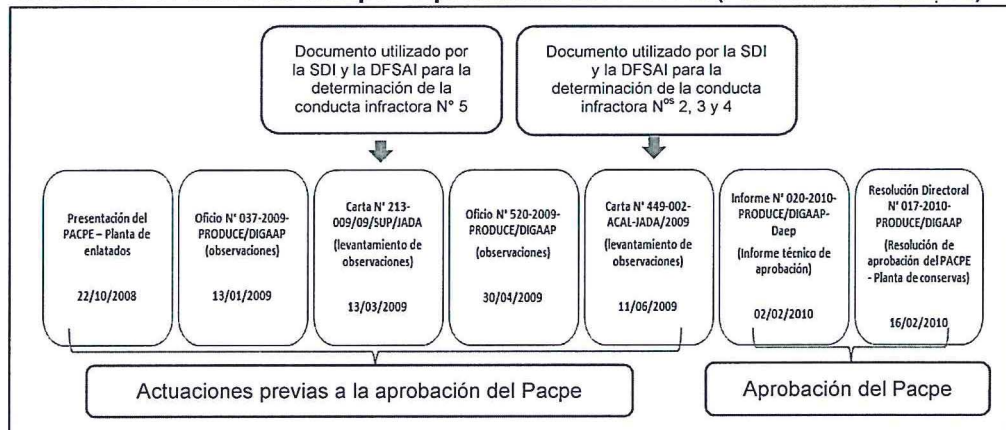
57. Tal como se ha indicado, el administrado debe cumplir sus compromisos ambientales asumidos en el PACPE, caso contrario incurriría en la infracción prevista en el Numeral 73 del Artículo 134° del RLGP.
58. En tal sentido, del levantamiento de las observaciones presentado por el administrado mediante Carta N° 213-009/09/SUP/JADA, se observa que la citada empresa asumió como compromiso tratar los efluentes de limpieza de la planta de enlatado mediante un sistema consistente en el tamizado, un tanque de almacenamiento, y un sistema de neutralización, tal como se señala a continuación:

*El diagrama del flujo presentado en la Propuesta Tecnológica, en el Capítulo 5 ítem 5.2., establece tratamientos para las aguas de la categoría 2 (limpieza de planta) mediante recolección en un **tanque pulmón** de 25,5 m3, para después ser tratadas mediante **tamizado y neutralizado**.*

En ese sentido, nos reafirmamos en nuestra propuesta por cuanto los sistemas de tratamiento para efluentes de la categoría 2 los desarrollaremos coincidentemente de acuerdo a lo propuesto en la alternativa 4 de la reunión de trabajo APROFERROL-DIGAAP, aspectos que se encuentran definidos en diagrama adjunto (...)”

59. Sobre el particular, a efectos de verificar el origen de los compromisos ambientales asumidos por Jada, esta sala considera medular analizar el procedimiento de aprobación del Pacpe de la planta de enlatados, conforme se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 3: Línea de tiempo - Aprobación del PACPE (Planta de enlatados)



Elaboración: TFA

60. Tal como se desprende del gráfico precedente, la autoridad instructora construyó su imputación de cargos para la conducta infractora N°s 2, 3 y 4, tomando como base la Carta N° 449-002-ACAL-JADA/2009 y para la conducta infractora N° 5, tomando como base la Carta N° 213-009/09/SUP/JADA. Mediante dichas cartas el administrado levantó las observaciones planteadas por el Produce; sin embargo, no se tomó en cuenta el Informe N° 020-2010-PRODUCE/DIGAAP-Daep, en el cual finalmente se establecen las obligaciones del administrado, el mismo que sustentó y forma parte de la Resolución Directoral N° 017-2010-

PRODUCE/DIGAA, mediante la cual se aprobó el Pacpe de la planta de enlatado.

61. Al respecto, esta sala considera pertinente señalar que los instrumentos sirven para determinar los potenciales impactos positivos, negativos y sociales que podría generar un proyecto a ser implementado en un área determinada, generando obligaciones que tienen por objetivo proponer estrategias de manera ambiental orientadas a prevenir, mitigar o corregir los impactos ambientales⁵⁸.
62. En ese sentido y, tal como este tribunal lo ha señalado anteriormente⁵⁹ los compromisos ambientales contenidos en los instrumentos de gestión ambiental para su cumplimiento deben ejecutarse en el modo, forma y tiempo previsto en los mismos, toda vez que constituyen compromisos evaluados y aprobados por la autoridad certificadora competente.
63. En esa línea argumentativa, se desprende de los considerandos anteriores que las obligaciones del administrado, referidas en la Resolución Directoral N° 017-2010-PRODUCE/DIGAAP, se encuentran contenidas en el Informe N° 020-2010-PRODUCE/DIGAAP–Daep y no en las Cartas N° 449-002-ACAL-JADA/2009 y N° 213-009/09/SUP/JADA; en consecuencia, la inobservancia a dichos documentos no configura el incumplimiento por parte del administrado a sus compromisos ambientales.
64. En razón a ello, esta sala es de la opinión que la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAI fue emitida vulnerando el principio de debido procedimiento y de tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) lo cual contraviene a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias, por tanto constituye un vicio del acto administrativo que causa su nulidad⁶⁰; y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAI⁶¹.

⁵⁸ WIELAND FERNANDINI, Patrick, *Introducción al Derecho Ambiental*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, 2017, p. 83.

⁵⁹ Al respecto, se pueden citar las Resoluciones N° 003-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de enero de 2018, N° 074-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de noviembre de 2017, N° 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, N° 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, entre otras.

⁶⁰ TUO DE LA LPAG.
Artículo 10.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

⁶¹ TUO DE LA LPAG.
Artículo 13.- Alcances de la nulidad
13.1 La nulidad de un acto solo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él. (...)

65. Atendiendo a todo lo expuesto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAI del 31 de mayo de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Jada, respecto de las conductas infractoras N°s 2, 3, 4 y 5 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por haberse incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TULO de la LPAG, ello al haberse vulnerado los principios del debido procedimiento y tipicidad. En consecuencia, corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en los considerandos previos de la presente resolución.
66. Asimismo, en atención a lo dispuesto por el numeral 11.3⁶² del artículo 11° del TULO de la LPAG, corresponde disponer que se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAI.
67. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

V.3 Si se vulneró el principio del debido procedimiento, razonabilidad, presunción de licitud y si la resolución apelada se encuentra debidamente motivada

68. Previo al desarrollo de la presente cuestión controvertida, este colegiado considera necesario señalar que únicamente se realizará el análisis de la debida motivación respecto a la conducta infractora N° 1, dado que a criterio de esta sala en las demás conductas infractoras corresponde su nulidad por los argumentos expuestos en el acápite V.2.
69. En su recurso de apelación el administrado señaló que mediante la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAI contraviene los principios del debido procedimiento, razonabilidad, presunción de licitud, dado que dicha resolución no se encuentra debidamente motivada.
70. Teniendo en cuenta ello, esta sala considera pertinente desarrollar los principios a los que se refiere el administrado, así como la debida motivación de los actos administrativos que encierra el ordenamiento legal.

⁶²

TULO de la LPAG

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)

11.3. La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

Con relación al principio del debido procedimiento y la debida motivación

71. El principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG ⁶³; se establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos al derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones y ejercer su derecho de defensa.
72. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁶⁴, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
73. Asimismo, conforme a lo previsto en el numeral 4 del artículo 3° de la citada norma⁶⁵, la debida motivación constituye un requisito de validez de los actos administrativos, lo cual comporta la obligación de la administración de emitir pronunciamientos que se adecúen al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo, así como a los hechos respecto de los cuales se ha formado convicción de verdad material durante la tramitación del procedimiento, para lo cual se debe atender a cada una de las cuestiones planteadas por los administrados en vía de defensa.
74. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica

63

TUO de la LPAG

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:(...)
- 1.2. **Principio del debido procedimiento.**- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.
- La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

64

TUO de la LPAG

Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

- La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
2. **Debido procedimiento.**- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

65

TUO DE LPAG

Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. **Motivación.**- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. (...)

la exposición de los hechos debidamente probados, así como de las razones jurídicas correspondientes⁶⁶.

75. En el presente caso, corresponde evaluar la debida motivación de la resolución de primera instancia, por lo que esta sala procede a analizar si el argumento referido por el administrado en su recurso de apelación fue evaluado por la DFSAI al momento de determinar la responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora N° 1:

Cuadro N° 2: Evaluación efectuada por la DFSAI con relación a los argumentos expuestos por el administrado en sus descargos

Argumentos de Jada ⁶⁷	Análisis de la DFSAI
<p>El administrado señaló que presentó un informe Técnico a fin de solicitar modificación de su Pacpe, motivo por el cual el Produce emitió la Resolución Directoral N° 190-2016-PRODUCE/DGCHI, por tanto lo establecido en la Resolución Directoral N° 007-2010-PRODUCE/DIGAAP ya no es exigible.</p> <p>En esa línea señaló que al haberse modificado el PACPE, en el extremo referido al Sistema de efluentes de limpieza de la planta de harina de pescado; ya no es necesario contar con una trampa de grasa, un tanque de sedimentación y un tanque de neutralización.</p> <p>Finalmente, menciona que a la fecha, el sistema de tratamiento de efluentes de limpieza están completos y</p>	<p>“(…)</p> <p>22. De la revisión de los documentos adjuntados por el administrado en su escrito de descargos I, se observa que mediante escritos con registro N° 016498-2016 y N° 036953-2016, presentó ante PRODUCE un informe técnico para la modificación del PACPE de la planta de harina y el PACPE de la planta de enlatado, el 17 de febrero y el 24 de abril del 2016, respectivamente; es decir con fecha posterior a la fecha de la acción de supervisión regular de los días 10 y 11 de julio del 2013.</p> <p>23. Asimismo, de la copia de los Oficios N° 500 y N° 609-2016-PRODUCE/DGHI-Dpchi del 24 de febrero y 18 de marzo del 2016, respectivamente, se verifica que PRODUCE observó el informe técnico presentado por el administrado para la modificación del PACPE de la planta de harina y el PACPE de la planta de enlatado, solicitando al administrado que subsane las observaciones detectadas. Finalmente, mediante Resolución Directoral N° 190-2016-PRODUCE/DGCHI del 20 de junio el 2016, PRODUCE aprobó la modificatoria del PACPE de la planta de enlatado aprobado a través de la Resolución Directoral N° 07-2010-PRODUCE/DIGAAP, en el extremo referido a las medidas de mitigación a implementarse, quedando subsistente el</p>

⁶⁶ Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la existencia real de los hechos descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

⁶⁷ Cabe señalar que estos fundamentos fueron reiterados en su recurso de apelación.

cumpliendo la Normativa Ambiental aplicable antes expuesta.

mismo en sus demás aspectos.

24. *En tal sentido, de los documentos presentados por el administrado, se puede comprobar el inicio de un trámite administrativo con la finalidad de obtener la modificación del PACPE de la planta de enlatado, y del PACPE de la planta de harina; sin embargo, PRODUCE aún no ha aprobado la solicitud de modificación del PACPE de la planta de enlatado. Asimismo, en el Artículo 3° de la Resolución Directoral N° 190-2016-PRODUCE/DGCHI, que aprobó la modificación de la planta de harina, se señaló que el administrado deberá cumplir con los compromisos asumidos en la Resolución Directoral N° 07-2010-PRODUCE/DIGAAP, en tanto implemente y ejecute las modificaciones aprobadas, caso contrario quedará sujeta al inicio del procedimiento sancionador conforme a lo dispuesto en el Artículo 7 del Decreto Supremo N° 020-2007-PRODUCE.*

25. *Por lo señalado, mientras el administrado no obtenga la aprobación de la modificación del PACPE de la planta de enlatado, y no implemente y ejecute las medidas de mitigación aprobadas en la modificatoria del PACPE de la planta de harina, se encuentra en la obligación de cumplir con el compromiso ambiental de implementar el sistema de tratamiento de efluentes de limpieza de equipos de la planta de harina conforme lo establecido en la Resolución Directoral N° 07-2010-PRODUCE/DIGAAP, es decir, dicho compromiso le es exigible.*

Fuente: Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAL y escrito de descargo.
Elaboración: TFA

76. Tal como se desprende del Cuadro N° 2 de la presente resolución, la DFSAL evaluó el argumento planteado por Jada, concluyendo que mientras el administrado no obtenga la aprobación de la modificación del Pacpe de la planta de harina de pescado se encuentra en la obligación de cumplir con el compromiso ambiental de implementar el sistema de tratamiento de efluentes de limpieza de equipos de la planta de harina conforme lo establecido en la Resolución Directoral N° 007-2010-PRODUCE/DIGAAP.

77. En ese sentido, ha quedado evidenciado que la DFSAL sí se pronunció sobre los argumentos esgrimidos por Jada en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador, razón por la cual esta sala considera que la resolución de la autoridad decisora en el extremo referido

a la conducta infractora N° 1 si fue motiva debidamente, por tanto, no se vulneró los principios señalados por el administrado, correspondiendo desestimar las alegaciones formuladas por Jada en este extremo de su recurso.

78. Sin perjuicio de ello, corresponde precisar que no se ha transgredido el principio de razonabilidad alegado por Jada, toda vez que en el presente procedimiento administrativo sancionador⁶⁸ se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Jada⁶⁹ y no la imposición de una sanción pecuniaria, por ello no resulta pertinente aplicar los criterios de graduación de la sanción reconocidos en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la 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° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAI del 31 de mayo de 2017, en el extremo que determinó la responsabilidad administrativa de Pesquera Jada S.A., por incurrir en la conducta infractora N° 1 detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- DECLARAR la nulidad de la Resolución Directoral N° 682-2017-OEFA/DFSAI del 31 de mayo de 2017, en el extremo que determino la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Pesquera Jada S.A, por la comisión de las conductas infractoras N°s 2, 3, 4 y 5 detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y, en consecuencia, **ARCHIVAR** el procedimiento administrativo sancionador en dichos extremos, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Pesquera Jada S.A.; y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (Ahora, DFAI), para los fines correspondientes.

⁶⁸ Cabe señalar que en el presente procedimiento administrativo sancionador, la DFSAI determinó la existencia en el marco de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

⁶⁹ De conformidad con los presupuestos establecidos en los considerandos 47 a 49 de la presente resolución.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Regístrese y comuníquese.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
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



.....
SEBASTIAN ENRIQUE SUITO LOPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental