



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

**RESOLUCIÓN N° 098-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 1345-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
ADMINISTRADO : INVERSIONES QUIAZA S.A.C.<sup>1</sup>  
SECTOR : PESQUERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1419-2017-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** *REVOCAR la Resolución Directoral N° 1419-2017-OEFA/DFSAI del 27 de noviembre de 2017, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de INVERSIONES QUIAZA S.A.C., por la comisión de la infracción indicada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, y, en consecuencia, ARCHIVAR el procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.*

Lima, 25 de abril de 2018

**I. ANTECEDENTES**

1. Inversiones Quiaza S.A.C.<sup>2</sup>, (en adelante, **Quiaza**), es titular del establecimiento industrial pesquero (en adelante, **EIP**), ubicado en la Av. Los Pescadores, lotes 5 y 5-1, Mz. D, Zona Industrial Gran Trapecio, distrito de Chimbote, provincia del Santa, departamento de Ancash.
2. El referido proyecto cuenta con el siguiente instrumento de gestión ambiental:

<sup>1</sup> El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2017-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° 1345-2016-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).

<sup>2</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20402825481.

- El 11 de mayo de 2010, mediante la Resolución Directoral N° 096-2010-PRODUCE/DIGAAP<sup>3</sup>, PRODUCE otorgó a favor de Quiaza la Certificación Ambiental probatoria al Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de inversión denominado: "Instalación de plantas de enlatado y congelado con capacidades proyectadas de 3000 cajas/turno y 50 t/d, respectivamente y una planta de harina de residuos de pescado de 8 t/h de capacidad proyectada" (en adelante, **EIA**).
- 3. Al respecto, mediante la Constancia de Verificación Ambiental N° 001-2012-PRODUCE/DGCHD<sup>4</sup>, se acreditó que Quiaza implementó las medidas de mitigación aprobadas en su EIA para operar las plantas de enlatado y de harina residual.
- 4. Mediante la Resolución Directoral N° 061-2012-PRODUCE/DGCHD<sup>5</sup>, de fecha 30 de noviembre del 2012, PRODUCE otorgó a favor de Quiaza, licencia de operación de la planta de enlatado con una capacidad instalada de 2,440 cajas/turno; y licencia de operación de la planta de harina residual con una capacidad de procesamiento instalada de 8 t/h.
- 5. Del 19 al 22 de mayo del 2015, la Dirección de Supervisión (**DS**) realizó una supervisión al establecimiento de la Asociación de Productores de Harina, Aceite y Conservas de Pescado de Chimbote y APROFERROL S.A. (**APROFERROL**). (**Supervisión Directa 2015**) Los hechos detectados quedaron registrados en el Acta de Supervisión Directa N° 143-2015-OEFA/DS-PES<sup>6</sup> (Acta de Supervisión).
- 6. Sobre la base de la referida supervisión, el 1 de junio del 2015 se realizó una supervisión documental<sup>7</sup> a Quiaza. Los resultados de la supervisión fueron recogidos en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 247-2015-OEFA/DS-PES del 31 de julio de 2015 (**Informe Preliminar de Supervisión Directa**) y en el Informe de Supervisión Directa N° 305-2015-OEFA/DS-PES el 25 de septiembre de 2015 (**Informe de Supervisión Directa**). Analizados en el Informe Técnico Acusatorio N° 709-2015-OEFA/DS-PES el 26 de octubre de 2015<sup>8</sup> (**ITA**)

<sup>3</sup> Folios 20 al 31

<sup>4</sup> Folios 32 y 33

<sup>5</sup> Folios 34 y 35

<sup>6</sup> Folios 11 al 17. En la citada acta el término "APROFERROL" fue utilizado para aludir a ambas personas jurídicas: Asociación de Productores de Harina, Aceite y Conservas de Pescado de Chimbote – APROCHIMBOTE y APROFERROL S.A.

<sup>7</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD, Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo del 2015.**

**Artículo 9.-** De los tipos de supervisión directa (...)

9.2 En función del lugar donde se realizan, las supervisiones pueden ser:

- a) **Supervisiones de campo.** - Se efectúan dentro de la unidad fiscalizable o en la respectiva área de influencia. Esta supervisión involucra también una etapa de revisión documental.
- b) **Supervisión documental.** - Se efectúa un análisis de la información documental de carácter ambiental relacionada con la actividad desarrollada por el administrado. Dicha supervisión no se realiza en la unidad fiscalizable ni en el área de influencia, sino dentro de las instalaciones del OEFA.

<sup>8</sup> Folios 1 a 17

7. Sobre la base de los informes mencionados, la Subdirección de Instrucción e Investigación (SDI) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra QUIAZA, por haber incumplido su compromiso ambiental.
8. Mediante Informe N° 382-2016-OEFA/DS del 07 de setiembre de 2016, la DS comunica a la SDI los resultados obtenidos en la supervisión llevada a cabo del 17 al 20 de febrero de 2016.
9. Luego de la evaluación de los descargos presentado por el administrado, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 960-2017-OEFA/DFSAI/SDI (**Informe Final de Instrucción**)<sup>9</sup>, en el cual recomendó a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Quiaza.
10. Posteriormente, el 27 de noviembre de 2017<sup>10</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1419-2017-OEFA/DFSAI, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Quiaza, por la comisión de la conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1: Conducta infractora detallada**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Incumplir su compromiso ambiental puesto que no estaría disponiendo sus efluentes del EIP a través del emisor submarino de	Artículo 24° de la Ley 28611, Ley General del Ambiente <sup>11</sup> (LGA), artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental <sup>12</sup> (LSNEIA), artículo 29° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado por Decreto	Numeral 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas, aprobado

Folios 292 al 300.

Folios 328 al 336.

<sup>11</sup> **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a Ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La Ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

<sup>12</sup> **LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

**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.

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	APROCHIMBOTE	Supremo N° 019-2009-MINAM <sup>13</sup> (RLSNEIA).	mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD <sup>14</sup> .

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1185-2016-OEFA/DFSAI/SDI  
Elaboración: TFA.

11. La Resolución Directoral N° 1419-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

(i) La DFSAI indicó que, de acuerdo a lo indicado en el Acta de Supervisión, la Dirección de Supervisión constató que el administrado no se encontraba conectado a la estación central de bombeo de APROCHIMBOTE, durante la acción de supervisión. Conforme a ello, en el Informe de Supervisión Documental y en el ITA, la DS concluyó que el administrado no descargaba sus efluentes a través del emisor submarino de APROFERROL fuera de la bahía El Ferrol.

(ii) Precisa además que, mediante Carta N° 005-2015-APROFERROL S.A./APROCHIMBOTE, del 24 de mayo de 2015<sup>15</sup>, APROFERROL señala que las empresas que a la fecha derivan sus efluentes a su estación de bombeo eran las siguientes: PESQUERA CENTINELA S.A.C., PESQUERA EXALMAR S.A., CIA. PACÍFICO CENTRO S.A., CFG INVESTMENT S.A.C., TASA S.A. y COPEINCA S.A. Es decir, al 24 de mayo de 2015, el administrado no derivaba sus efluentes a la estación de bombeo de APROFERROL.

<sup>13</sup> **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

**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.

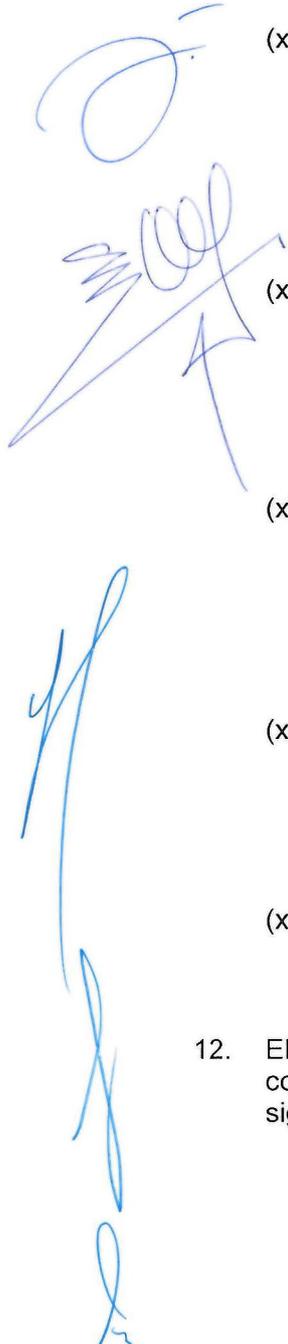
<sup>14</sup> **Resolución De Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD que aprueba la Tipificación de infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CLASIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA SANCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2	<b>2. DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>			
2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA	GRAVE	De 10 a 1 000 UIT

<sup>15</sup> Folios 7 al 10

- (iii) De otro lado, señala que frente a la delicada situación ambiental de la bahía El Ferrol, mediante Decreto Supremo N° 005-2002-PE, se declaró de interés nacional la solución integral de los problemas de contaminación y destrucción de la referida bahía, para lo cual se creó la Comisión Técnica Multisectorial de Alto Nivel, encargada de proponer un “Plan de recuperación ambiental de la bahía El Ferrol”<sup>16</sup>
- (iv) En ese sentido, el estudio de Geomorfología del Plan de recuperación ambiental de la bahía El Ferrol, establece que: “(...) *la circulación de las corrientes marinas dentro de la bahía es muy lenta, con una velocidad de 5 cm por segundo, lo que no permite tener una condición óptima para su recuperación natural ante algún estado de alteración provocada por el hombre, ya que cualquier material que ingresa a la bahía queda retenido dentro de ella por mucho tiempo*”. Por esta razón, no es posible el vertimiento de efluentes industriales sobre dicha bahía.
- (v) Es por ello que, entre las conclusiones del Plan de Recuperación Ambiental de la bahía El Ferrol, se estableció que las aguas de la mencionada bahía presentan continuo déficit de oxígeno disuelto; de igual forma, poseen exceso de: coliformes fecales, demanda bioquímica de oxígeno, aceites y grasas, entre otros. Principalmente en zonas críticas y debido a la descarga de los efluentes industriales, lo cual afecta a la vida acuática y paisaje de la bahía.
- (vi) Afirma que, el vertimiento de los efluentes a la bahía El Ferrol sin usar el emisor submarino de APROCHIMBOTE, podría impactar sobre la calidad del agua de mar en el fondo marino, sedimentos y ecosistemas marinos (flora y fauna marina). Puesto que, los aceites y grasas llegan a formar intensos halos en la capa de la superficial del agua, interfiriendo con la disolución y transferencia de oxígeno, mientras que la luz llegue hasta los organismos fotosintéticos.
- (vii) En ese orden, la DFSAI señala que la disminución del oxígeno en la columna de agua y en los sedimentos afecta y modifica la cantidad de nutrientes disueltos, trayendo como consecuencia la imposibilidad de sobrevivencia de los organismos acuáticos de las diferentes comunidades biológicas, generando un efecto nocivo sobre la flora y fauna.
- (viii) Asimismo, la primera instancia manifiesta que el titular del PACPE Colectivo de la bahía El Ferrol es APROCHIMBOTE, evidenciándose que APROCHIMBOTE es la persona jurídica representante en responsabilidad conjunta con las empresas incluidas en el ANEXO: INTEGRANTES DEL PACPE COLECTIVO BAHÍA EL FERROL; mientras que la empresa encargada de la operación y administración es APROFERROL.

<sup>16</sup> Resolución Suprema N° 004-2012-MINAN, publicada el 29 de agosto de 2012.

- 
- (ix) En ese sentido, las referencias realizadas en la Resolución Subdirectorial referidas al “emisor submarino de APROCHIMBOTE” y “emisor submarino de APROFERROL” hacen referencia al Proyecto Emisor Submarino Industrial Pesquero Común establecido en el PACPE Colectivo bahía El Ferrol.
- (x) DFSAI indicó que mediante el Informe N° 382-2016-OEFA/DS-PES, del 7 de setiembre de 2016, la DS afirmó que, durante la acción de supervisión realizada del 17 al 20 de febrero de 2016, el administrado estaba conectado a la estación de bombeo de APROCHIMBOTE y APROFERROL, y vierte sus efluentes a través de su emisor submarino.
- (xi) Asimismo, la Autoridad Decisora señaló que conforme a lo indicado en la Carta N° 005-2015-APROFERROL S.A./APROCHIMBOTE, remitida por APROFERROL, el emisor submarino común entró en funcionamiento el 07 de mayo de 2015, en consecuencia, durante la acción de supervisión efectuada del 19 al 22 de mayo de 2015, el administrado se encontraba habilitado para verter sus efluentes a través del emisor submarino de APROFERROL.
- (xii) La DFSAI señala que el administrado se conectó al emisor submarino operado por APROFERROL, el 21 de agosto de 2015. Asimismo, precisa que, durante la acción de supervisión llevada a cabo del 17 al 20 de febrero de 2016, la DS constató el vertimiento de los efluentes industriales a través del referido emisor. Por lo que, la subsanación del hecho imputado se había realizado con anterioridad al inicio del PAS – 19 de agosto de 2016-.
- (xiii) Sin embargo, toda vez que mediante Carta N° 1552-2015-OEFA/DS del 13 de agosto de 2015, la DS remitió al administrado el Informe Preliminar de Supervisión Directa, otorgándole al administrado un plazo para desvirtuar los hallazgos y/o acreditar la subsanación de los mismos, la subsanación realizada por el administrado con fecha posterior al citado requerimiento, no tiene carácter de voluntaria.
- (xiv) En atención a ello, la DFSAI procedió a realizar la estimación del riesgo del incumplimiento detectado, obteniendo como resultado que el mismo presentaba un riesgo moderado, y en consecuencia, trascendente, motivo por el cual, no correspondía aplicar lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión.
- (xv) Finalmente, la primera instancia señaló que en la medida que se acreditó el cese de los efectos de la conducta infractora, no corresponde el dictado de medidas correctivas.
12. El 27 de diciembre de 2017, Quiaza S.A.C., interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1419-2017-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:

- a) La Resolución Directoral N° 1419-2017-OEFA/DFSAI, como acto administrativo es nulo de pleno derecho, por que contraviene los principios del debido procedimiento, razonabilidad y presunción de licitud, en razón a que los fundamentos que la sustentan no se remiten a una valoración conjunta, razonada y motivada de los medios probatorios aportados al procedimiento.
- b) En esa línea, el administrado sostuvo que la imputación materia de apelación, deviene en argumentos que no determinan la configuración de la infracción del literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, por los siguientes fundamentos:
- La Resolución Directoral se sustenta en el Informe de Supervisión directa N° 305-2015- OEFA/DS-PES, el Informe Técnico Acusatorio N° 709-2015-OEFA/DS y el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 247-2015-OEFA/DS-PES, los cuales no les habrían sido notificados.
  - Los citados informes, no han tomado en cuenta la imposibilidad técnica, financiera y legal de operar un emisor submarino conectado al emisor submarino común de APROFERROL argumentados en sus escritos de descargos.
  - No se cumpliría con el supuesto de hecho de la conducta imputada, toda vez que sus efluentes, al haber sido debidamente tratados con equipos de innovación tecnológica técnicamente acorde a su sistema de tratamiento instalado, determinó una recuperación al 100% de los sólidos y aceites grasos de su proceso productivo, por lo que al evacuar sus efluentes al mar, no se constituía ningún riesgo potencial de contaminación de la flora y fauna de la bahía El Ferrol, al encontrarse dentro de los límites máximos permisibles. Prueba de ello, en el expediente administrativo no existe un análisis químico o elemento probatorio alguno que determine que sus efluentes podrían contaminar la bahía El Ferrol.
  - Antes del inicio de PAS –desde el 21 de agosto de 2015- ya evacuaba los efluentes por el emisor de APROFERROL, por lo que correspondía la aplicación del Principio de Irretroactividad.
  - La DFSAI ha declarado la existencia de responsabilidad administrativa, por hechos que ya no son exigibles, conforme lo reconocería la administración, al no expedir una medida correctiva.
- c) Contrario a lo señalado por la DFSAI, procedió a evacuar los efluentes por el emisor APROFERROL de forma voluntaria, toda vez que la Carta N° 1552-2015-OEFA/DS de fecha 13 de agosto de 2015, no contendría un requerimiento expreso. En ese sentido, sostuvo que habría subsanado voluntariamente la conducta infractora.

13. El 19 de abril de 2018, 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<sup>17</sup>.

## II. COMPETENCIA

14. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>18</sup>, se crea el OEFA.
15. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011<sup>19</sup> (**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.
16. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Folio 360.

<sup>18</sup> **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.

<sup>19</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

**Artículo 11°. - Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

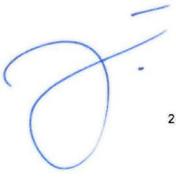
- c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales,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

<sup>20</sup> **Ley N° 29325**  
Disposiciones Complementarias Finales

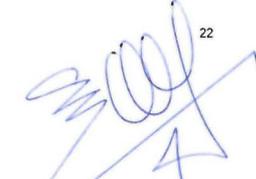
17. Complementariamente, mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>21</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD<sup>22</sup>, 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.
18. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>23</sup> y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>24</sup> disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

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.

 21 **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.

 22 **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.

 23 **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.

 24 **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.

19. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>25</sup>.
20. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley General del Ambiente (en adelante, LGA)<sup>26</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
21. 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.
22. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica”, dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>27</sup>.
23. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>28</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>29</sup>; y, (iii) como conjunto de

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>26</sup> **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.

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>28</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

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

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

<sup>29</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>30</sup>.

24. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>31</sup>: (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 armónica<sup>32</sup>; 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 referida<sup>33</sup>.

25. 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.

26. 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,

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

<sup>30</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

(ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y  
(iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>34</sup>.

27. 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

28. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

(i) Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Quiaza por incumplir su compromiso ambiental al no disponer sus efluentes a través del emisor submarino de APROCHIMBOTE.

(ii) Determinar si la Resolución Directoral N° 1419-2017-OEFA/DFSAI, contraviene los principios del debido procedimiento, razonabilidad y presunción de licitud, en razón a que los fundamentos que la sustentan no se remiten a una valoración conjunta, razonada y motivada de los medios probatorios aportados al procedimiento.

(iii) Determinar si el administrado subsanó voluntariamente la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador y en consecuencia establecer si se configuró el eximente de responsabilidad comprendido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO LPAG.

#### V. ANÁLISIS DE LA CUESTIONES CONTROVERTIDAS

**V.1 Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Quiaza por incumplir su compromiso ambiental al no disponer sus efluentes a través del emisor submarino de APROCHIMBOTE.**

29. De manera previa al análisis de los argumentos esgrimidos por Quiaza en su recurso de apelación, esta sala considera pertinente desarrollar el marco legal que determina la presente conducta infractora.

30. En ese sentido, es importante mencionar que los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA, establece 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 administrados<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>35</sup> LEY N° 28611.

31. Del mismo modo, el artículo 76° de la LGA<sup>36</sup>, en concordancia con el artículo 6° del Decreto Ley N° 25977 (LGP)<sup>37</sup> 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.
32. En concordancia con ello, de acuerdo a lo establecido en el artículo 15° de la LSNEIA, la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental deberá efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental.
33. De igual modo, en el artículo 29° del RLSNEIA se establece que 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

---

**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**

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.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.

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.

34. En este orden de ideas, tal como este tribunal lo ha señalado anteriormente, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental en modo, forma y tiempo. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas<sup>38</sup>.
35. En ese sentido, a efectos de determinar la existencia de responsabilidad de Quiaza, por el incumplimiento de los citados dispositivos, corresponde previamente identificar los compromisos dispuestos en su instrumento de gestión ambiental y su ejecución según las especificaciones contenidas en el mismo documento; para, posteriormente, evaluar si el hecho detectado durante la Supervisión Directa 2015 generaron el incumplimiento de las mismas.
36. Al respecto, corresponde precisar que el EIA de Quiaza, establece el siguiente compromiso:

"I. ESTRATEGIA DE MANEJO AMBIENTAL DE MECANISMOS Y ACCIONES A IMPLEMENTAR  
1.1 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL

1.1.1 *Sistemas de tratamiento de efluentes que no se integran al proceso productivo, dichos efluentes serán vertidos al cuerpo marino receptor alcanzando los LMP aprobados mediante Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE:*

TIPO DE EFLUENTE	SISTEMAS DE TRATAMIENTO / NUMERO DE EQUIPOS Y CARACTERÍSTICAS
(...)	
VERTIMIENTO DE EFLUENTES	EMISOR SUBMARINO (biogradación natural): <ul style="list-style-type: none"><li>Los efluentes serán vertidos a través del emisario submarino de [A]PROFERROL en ejecución (Adjuntan Constancia de APROFERROL)".</li></ul>

37. Asimismo, en la Constancia de Verificación Ambiental se señaló lo siguiente:

<sup>38</sup> Ver Resoluciones N°s 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, Resolución N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N° 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, entre otras.

**"III. ESTRATEGIA DE MANEJO AMBIENTAL DE MECANISMOS Y ACCIONES IMPLEMENTADOS**

**3.1 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL**

(...)

**3.1.2 Sistemas de tratamiento de efluentes que no se integran al proceso productivo:**

Aspecto Ambiental	Sistemas de Tratamiento
(...)	
Vertimiento de Efluentes	<ul style="list-style-type: none"><li>Los efluentes serán vertidos provisionalmente a través de una tubería submarina de la empresa PESQUERA EXALMAR S A , que descarga en la bahía El Ferrol (Convenio de Cooperación Técnica), hasta que se concluya con la instalación del emisario submarino de APROCHIMBOTE (Resolución Directoral N° 0177-2011-ANA-DGCRH del 05.09.11)".</li></ul>

38. No obstante, en el Informe de Supervisión Directa se determinó el siguiente hallazgo:

**Hallazgo N° 1:**

Se determinó que INVERISIONES QUIAZA S.A.C, no vierte sus efluentes industriales -a través del emisor submarino de APROCHIMBOTE y APROFERROL- fuera de la bahía El Ferrol, conforme a su compromiso ambiental, descrito en la Constancia de Verificación Ambiental N° 001-2012-PRODUCE/DGCHD.

(Subrayado agregado)

39. En ese sentido, mediante Resolución Resolución Directoral N° 1419-2017-OEFA/DFSAI, se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Quiaza, por incumplir su compromiso ambiental al no disponer sus efluentes a través del emisor submarino de APROCHIMBOTE.
40. En su recurso de apelación, Quiaza sostiene que, en el presente procedimiento administrativo, no se ha tomado en cuenta la imposibilidad técnica, financiera y legal de operar un emisor submarino conectado al emisor submarino común de APROFERROL argumentados en sus escritos de descargos.
41. Al respecto, corresponde señalar que, mediante Decreto Supremo N° 020-2007-PRODUCE del 26 de octubre de 2007, se estableció el Plan Ambiental Complementario Pesquero para la bahía El Ferrol (**PACPE**), con la finalidad de optimizar el manejo de los efluentes de las empresas que cuenten 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 Aguas<sup>39</sup> —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 representen<sup>40</sup>.

42. Al respecto, mediante Resolución Directoral N° 095-2010-PRODUCE/DIGAAP, del 28 de abril de 2010, se aprobó el Plan Ambiental Complementario Pesquero-PACPE Colectivo y su respectivo Cronograma de Implementación, presentado por la Asociación de Productores de Harina, Aceite y Conservas de Pescado de la bahía El Ferrol – APROFERROL.

43. De forma posterior, mediante Resolución Directoral N° 189-2014-PRODUCE/DGCHI, del 28 de mayo de 2014, se resuelve:

- Modificar el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 095-2010-PRODUCE/DIGAAP, en el extremo de actualizar el nombre del titular del PACPE Colectivo en la bahía El Ferrol –APROFERROL-, a favor de APROCHIMBOTE
- Aprobar el cambio de titularidad del PACPE Colectivo, a favor de APROCHIMBOTE Y APROFERROL S.A., para la disposición final de los efluentes que alcancen los límites máximos permisibles en cada establecimiento industrial pesquero.

44. Mediante la Resolución Directoral N° 493-2014-PRODUCE/DGCHI del 22 de diciembre de 2014, se dejó sin efecto el cambio de titularidad aprobado a favor de los administrados, manteniéndose la titularidad a nombre de APROCHIMBOTE antes APROFERROL<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Norma derogada por la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos.

<sup>40</sup> **DECRETO SUPREMO N° 020-2007-PRODUCE, establecen Plan Ambiental Complementario Pesquero (PACPE) en la Bahía El Ferrol**, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de octubre de 2007.

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

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

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

Deberán acogerse al PACPE las empresas pesqueras que cuenten con licencia de operación vigente que realicen descargas de efluentes pesqueros a la Bahía El Ferrol y que requieran implementar las medidas ambientales necesarias a efectos de cumplir con la Ley General de Pesca y la Ley General de Aguas con sus respectivos reglamentos; así como las demás normas complementarias y ampliatorias. Las empresas pesqueras podrán presentar su PACPE de manera individualizada o a través de las asociaciones que las representen. Los referidos Planes Ambientales Complementarios Pesqueros para el tratamiento de los efluentes pesqueros incluirán el establecimiento de una red individual, troncal y el sistema de tratamiento complementario el mismo que podrá ser biológico, químico, o bioquímico previo a su disposición final mediante emisario submarino.

<sup>41</sup> En razón del cambio de denominación de APROFERROL a APROCHIMBOTE, según consta en el Asiento A00008 de la Partida N° 11005640 del Registro de Personas Jurídicas de la Oficina Registral de Chimbote.

45. Mediante la Resolución Directoral N° 150-2015-PRODUCE/DGCHI del 20 de marzo de 2015, se otorga a favor de APROCHIMBOTE, la Certificación Ambiental de la Adenda del PACPE Colectivo y documentos complementarios.
46. De otro lado, mediante la Resolución Viceministerial N° 030-2015-PRODUCE/DVP del 1 de abril de 2015, se declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 493-2014-PRODUCE/DGCHI.
47. Finalmente, mediante la Resolución Directoral N° 678-2015-PRODUCE/DGCHI del 30 de diciembre de 2015, entre otros, se declaró la nulidad de los artículos 2 y 3 de la Resolución Directoral N° 189-2014-PRODUCE/DGCHI, manteniéndose la titularidad de APROCHIMBOTE.
48. En ese orden de ideas, se advierte que a la fecha de la Supervisión Directa 2015, el titular del PACPE Colectivo era APROCHIMBOTE.
49. Ahora bien, conforme a lo señalado por APROCHIMBOTE, mediante Carta N° 005-2015-APROFERROLS.A./APROCHIMBOTE del 24 de mayo de 2015, el emisor industrial pesquero entró en operación a partir del 7 de mayo del 2015 a las 18 horas.
50. En ese sentido, contrario a lo alegado por el administrado, no se advierte que se haya presentado una imposibilidad técnica, financiera y legal de operar un emisor submarino conectado al emisor submarino común de APROCHIMBOTE antes APROFERROL.
51. De otro lado, el administrado alega que no se cumpliría con el supuesto de hecho de la conducta imputada, toda vez que sus efluentes, al haber sido debidamente tratados con equipos de innovación tecnológica técnicamente acorde a su sistema de tratamiento instalado, determinó una recuperación al 100% de los sólidos y aceites grasos de su proceso productivo, por lo que al evacuar sus efluentes al mar, no se constituía ningún riesgo potencial de contaminación de la flora y fauna de la bahía El Ferrol, al encontrarse dentro de los límites máximos permisibles. Prueba de ello, en el expediente administrativo no existe un análisis químico o elemento probatorio alguno que determine que sus efluentes podrían contaminar la bahía El Ferrol.
52. Al respecto, corresponde señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18° de la Ley N.° 29325, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas, entre otras, de las normas ambientales. Por lo que, verificada la conducta infractora –no disponer sus efluentes a través del emisor submarino de APROCHIMBOTE–, corresponde al administrado acreditar que se haya producido la ruptura del nexo causal, supuesto que no se ha configurado en el presente caso.
53. De otro lado, alega el administrado que antes del inicio de PAS –desde el 21 de agosto de 2015– ya se encontraba evacuando los efluentes por el emisor de

APROFERROL, por lo que correspondía la aplicación del principio de irretroactividad.

54. Sobre el particular, cabe indicar que el principio de irretroactividad contemplado en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú<sup>42</sup>, garantiza la aplicación del mandato establecido en la norma a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes desde la fecha de su entrada en vigencia.
55. Cabe destacar que dicho principio ha sido recogido en el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG<sup>43</sup>, en el cual se establece que las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción.
56. Del marco normativo expuesto, se desprende que existe una excepción que el sistema jurídico ha admitido en torno al principio de irretroactividad, en materia penal y administrativo sancionador, conocido como la retroactividad benigna.
57. La aplicación práctica de la retroactividad benigna en el ámbito del derecho administrativo sancionador implica que si luego de la comisión de un ilícito administrativo, según la norma preexistente, se produce una modificación normativa y la nueva norma establece una consecuencia más beneficiosa (destipificación o establecimiento de una sanción inferior) para el infractor, en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma, así no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o al momento de su calificación por la autoridad administrativa.
58. En ese sentido, se advierte que toda vez el administrado pretende basar la aplicación del principio de irretroactividad en su comportamiento posterior, señalando que, desde el 21 de agosto de 2015, ya se encontraba evacuando los

<sup>42</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

**Artículo 103.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho**

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y **no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.** La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

A pesar de que la Constitución Política del Perú no hace alusión a la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras en materia administrativa, el legislador consideró constitucionalmente admisible extender esta garantía al ámbito administrativo sancionador. De este modo, el principio de retroactividad benigna se encuentra incorporado en el principio de irretroactividad en materia administrativo-sancionadora contemplado en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

<sup>43</sup> **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: (...)

**5.- Irretroactividad.-** Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

efluentes por el emisor de APROFERROL, y no en una modificación normativa, no resulta aplicable el citado principio.

59. Finalmente, el administrado señala que la DFSAI ha declarado la existencia de responsabilidad administrativa, por hechos que ya no son exigibles, conforme lo reconocería la administración, al no expedir una medida correctiva.
60. Al respecto, corresponde señalar que, de acuerdo al marco normativo, si declarada la responsabilidad del administrado, continúan los efectos de la conducta infractora, corresponderá dictar una medida correctiva con la finalidad de restaurar, reparar o mitigar el daño ocasionado.
61. En ese sentido, se advierte que la imposición de una medida correctiva, está sujeta a la necesidad de cesar o reparar los efectos de la conducta infractora, pero no supone, que la misma ya no resulte sancionable. Así, en el presente caso, se advierte que toda vez que se acreditó el cese de los efectos de la conducta infractora, la DFSAI consideró que no correspondía el dictado de una medida correctiva, sin que ello, exonere al administrado de la determinación de responsabilidad por la configuración de la conducta antijurídica.

**V.II. Determinar si la Resolución Directoral N° 1419-2017-OEFA/DFSAI, contraviene los principios del debido procedimiento, razonabilidad y presunción de licitud, en razón a que los fundamentos que la sustentan no se remiten a una valoración conjunta, razonada y motivada de los medios probatorios aportados al procedimiento.**

62. En su recurso de apelación Quiaza alega que la Resolución Directoral N° 1419-2017-OEFA/DFSAI, como acto administrativo es nulo de pleno derecho, por que contraviene los principios del debido procedimiento, razonabilidad y presunción de licitud, en razón a que los fundamentos que la sustentan no se remiten a una valoración conjunta, razonada y motivada de sus medios probatorios aportados al procedimiento.
63. En atención a 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.
64. El principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG <sup>44</sup>; establece que los administrados gozan

<sup>44</sup> 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.

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.

65. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>45</sup>, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
66. Sobre el particular, el administrado alega que la Resolución Directoral N° 1185-2016-OEFA/DFSAI/SDI se sustenta en el Informe de Supervisión Directa N° 305-2015- OEFA/DS-PES, el Informe Técnico Acusatorio N° 709-2015-OEFA/DS y el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 247-2015-OEFA/DS-PES, los cuales no les habrían sido notificados.
67. Sin embargo, conforme a la documentación obrante en el expediente administrativo, se avierte que mediante Carta N° 1552-2015-OEFA/DS notificada el 13 de agosto de 2015, se remitió al administrado copia certificada del Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 247-2015-OEFA/DS-PES.
68. Asimismo, mediante cédula de notificación N° 1304-2016, el 19 de agosto de 2016, se notificó al administrado la Resolución Directoral N° 1185-2016-OEFA/DFSAI/SDI, así como el anexo -CD- que contenía el Informe de Supervisión Directa N° 305-2015- OEFA/DS-PES, el Informe Técnico Acusatorio N° 709-2015-OEFA/DS.
69. Respecto al Principio de Licitud, cabe precisar que si bien corresponde a la administración la carga de la prueba, a efectos de atribuirle a los administrados las infracciones que sirven de base para sancionarlos, ante la prueba de la comisión de la infracción, corresponde al administrado probar los hechos excluyentes de su responsabilidad, tal como observa Nieto García, el cual señala lo siguiente, al hacer referencia a una jurisprudencia del Tribunal Supremo:

Y, además, carga con la prueba de la falta de culpa al imputado ya que cuando distingue entre los hechos constitutivos de la infracción y hechos eximentes o extintivos, lo hace para gravar con la prueba de los primeros a la Administración, y con la de los segundos al presunto responsable: << por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es al órgano sancionador a quien

---

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.

<sup>45</sup>

**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.

corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado únicamente le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad >> .<sup>46</sup>

70. En esa misma línea, BARRERO RODRIGUEZ señala lo siguiente:

(...) En conclusión, quien se oponga a la realidad de los hechos que han de servir de sustento a las decisiones de la Administración ha de correr con la prueba de esta circunstancia. (...)  
En resumen, 'el ente que impone la sanción tiene la carga de ofrecer al Juez (previamente habrá debido de hacerlo en el procedimiento administrativo) las pruebas de cargo que justifican el acto sancionador; pero no le incumbe a la Administración, sino al sancionado, acreditar la veracidad de los hechos ofrecidos como descargo' (...).<sup>47</sup>

71. Siendo así, en el presente caso, se advierte que habiéndose verificado en la acción de supervisión que Quiaza incumplió su compromiso ambiental al no disponer sus efluentes a través del emisor submarino de APROCHIMBOTE, de acuerdo a su instrumento de gestión ambiental; lo cual constituye prueba fehaciente que los hechos materia de determinación de responsabilidad se produjeron – con lo cual se quiebra el Principio de Presunción de Licitud -, correspondía al administrado acreditar la existencia de alguna causa excluyente de responsabilidad.

72. Asimismo, conforme a lo previsto en el numeral 4 del artículo 3° de la citada norma<sup>48</sup>, 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.

73. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados, así como de las razones jurídicas correspondientes<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª. Edición totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2011. P. 344.

<sup>47</sup> BARRERO RODRIGUEZ, Concepción. *La prueba en el procedimiento administrativo*. Editorial Arazandi S.A. Navarra, 2006. Pág. 209, 210 y 211.

<sup>48</sup> 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. (...)

<sup>49</sup> 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**,

74. Siendo así, 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 Quiza	Análisis de la DFSAI
<p>En su Escrito de Descargos III, el administrado señaló lo siguiente:</p> <p>(i) Que, el emisor submarino supervisado pertenece a APROFERROL, cuando APROFERROL no existe, sino APROFERROL S.A.</p> <p>(ii) La Resolución Subdirectoral determina en un primer lugar que el emisor submarino supervisado pertenece a APROFERROL, y después se detalla que esta pertenece a APROCHIMBOTE.</p> <p>(iii) APROCHIMBOTE a la fecha no tiene emisor submarino, ya que el emisor submarino que se encuentra instalado en la bahía del Ferrol le pertenece a APROFERROL S.A., persona jurídica distinta a APROCHIMBOTE.</p> <p>(iv) La Resolución Directoral N° 266-2016-PRODUCE/DGCHI ha resuelto tener a APROFERROL S.A. como la empresa que se encargaría de la operación y administración del emisor submarino.</p> <p>(v) La única empresa que tiene "PACPE" (sic) y resoluciones de vertimiento es APROCHIMBOTE, pero no tiene emisor submarino.</p> <p>Asimismo, el administrado indicó que:</p> <p>(vi) A la fecha de emisión de la Resolución materia del presente PAS, ya se encontraba conectado al emisor submarino de APROFERROL, hecho que acredita a través de la Constancia de fecha 31 de agosto de 2016, la que adjuntó como anexo N° 03 a su Escrito de Descargos I.</p>	<p>Respecto a los puntos (i) al (v) corresponde señalar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El 28 de abril de 2010, PRODUCE emitió la Resolución Directoral N° 095-2010-PRODUCE/DIGAAP, mediante la cual se aprobó el PACPE común de la bahía El Ferrol y su respectivo cronograma de Implementación, presentado por la "Asociación de Productores de Harina y Aceite y Conservas de Pescado de la bahía El Ferrol – Aproferról".</li> <li>▪ El 28 de mayo de 2014, PRODUCE emitió la Resolución Directoral N° 189-2014-PRODUCE/DGCHI, mediante la cual resolvió modificar el Artículo 1° de la Resolución Directoral N° 095-2010-PRODUCE/DIGAAP, en el extremo de actualizar el nombre del titular del PACPE colectivo en la bahía El Ferrol, a favor de APROCHIMBOTE.</li> <li>▪ El 10 de agosto de 2016, mediante Resolución Directoral N° 266-2016-PRODUCE/DGCHI, PRODUCE modificó el PACPE común en el extremo referido organización prevista en el "ANEXO: CRONOGRAMA DE INVERSIONES PRINCIPALES DEL PROYECTO DE EMISARIO SUBMARINO INDUSTRIAL PESQUERO – PACPE COMÚN". Asimismo, resolvió incorporar el "ANEXO: INTEGRANTES DEL PACPE COLECTIVO – BAHÍA EL FERROL, que contiene el listado de las empresas integrantes y responsables conjuntas del PACPE Colectivo – Bahía El Ferrol, reconociendo las obligaciones y compromisos ambientales de estricto cumplimiento por parte de las personas naturales y/o jurídicas contenidas en la Resolución N° 0952010-PRODUCE/DIGAAP.</li> <li>▪ Mediante Carta N° 1552-2015-OEFA/DS, la DS remitió al administrado el Informe Preliminar de Supervisión Directa, otorgándole al administrado un plazo para desvirtuar los hallazgos y/o acreditar la subsanación de los mismos, la subsanación realizada por el administrado con fecha posterior al citado requerimiento, no tiene carácter de voluntaria.</li> </ul>

Fuente: Resolución Directoral N° 1419-2017-OEFA/DFSAI y escrito de descargo.  
Elaboración: TFA

con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

75. Tal como se desprende del Cuadro N° 2 de la presente resolución, la DFSAI evaluó cada uno de los argumentos planteados por Quiaza, motivando adecuadamente la resolución impugnada.

**V.3. Determinar si corresponde la aplicación de la causal de eximente de responsabilidad.**

76. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, es pertinente delimitar el marco normativo dentro del cual se rige la subsanación voluntaria en el procedimiento administrativo sancionador y los criterios sentados por esta sala al respecto.

77. De acuerdo a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

78. Adicionalmente, resulta importante acotar que en atención al principio de prevención regulado en la Ley N° 28611<sup>50</sup>, la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir y evitar la degradación ambiental, cuando no sea posible eliminar las causas que la generan se deberán adoptar las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

79. Por su parte, en el artículo 15<sup>51</sup> del Reglamento de Supervisión del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD,

**50 TÍTULO I. POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE Y GESTIÓN AMBIENTAL  
CAPÍTULO 1. ASPECTOS GENERALES**

**Artículo 2.- Del ámbito**

- 2.1 Las disposiciones contenidas en la presente Ley, así como en sus normas complementarias y reglamentarias, son de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional, el cual comprende el suelo, subsuelo, el dominio marítimo, lacustre, hidrológico e hidrogeológico y el espacio aéreo.
- 2.2 La presente Ley regula las acciones destinadas a la protección del ambiente que deben adoptarse en el desarrollo de todas las actividades humanas. La regulación de las actividades y el aprovechamiento de los recursos naturales se rigen por sus respectivas leyes, debiendo aplicarse la presente ley en lo que concierne a las políticas, normas e instrumentos de gestión ambiental.
- 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 ambiente 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.

**51 Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA**

**Artículo 15°.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos**

- 15.1. De conformidad con lo establecido en el Literal f) del Artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.
- 15.2. Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrearán la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado. Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento

modificado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD (**Reglamento de Supervisión del OEFA**), se establece que si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión; no obstante, también se precisa que, de mediar requerimiento por la autoridad competente mediante el cual se disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, ello supondría la pérdida del carácter voluntario de la actuación acreditada por el administrado.

80. Así, del análisis conjunto de los referidos preceptos, se desprende que la subsanación de la conducta infractora, orientada no solo al cese de esta sino también a la corrección de sus efectos<sup>52</sup> por parte del administrado, se deberá efectuar: i) de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador, esto es, de la notificación de la imputación de los cargos y ii) sin que medie requerimiento por parte de la autoridad, manifestando así su carácter voluntario.
81. En virtud de lo expuesto, esta sala analizará si la conducta realizada por Quiaza se configura dentro del supuesto de eximente de responsabilidad administrativa establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG; siendo que no solo se ha de evaluar la concurrencia de estas dos condiciones sino que, con carácter previo, se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento, pues, como ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa<sup>53</sup>, no pueden ser subsanadas, por lo que se deberá de estar al caso en particular, para determinar su aplicación.
82. En el caso concreto y del análisis de los documentos obrantes en el expediente, se tiene que, durante la Supervisión Directa, se verificó que Quiaza no habría cumplido con su compromiso ambiental, tomando en consideración que, durante la acción de supervisión, se evidenció que no estaría disponiendo sus efluentes del EIP a través del emisor submarino de APROCHIMBOTE.
83. Teniendo en cuenta ello, la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Quiaza por incumplir su compromiso ambiental puesto que no estaría disponiendo

---

administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo. (...)

<sup>52</sup> Con relación a la subsanación voluntaria, la *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, publicada por el Ministerio de Justicia (Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, 7 de junio de 2017, p. 47) sostiene que:

(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...).

<sup>53</sup> Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, el incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio, entre otros.

sus efluentes del EIP a través del emisor submarino de APROCHIMBOTE; conducta que supone el incumplimiento del artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA, numeral 73 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE, Literal b) del numeral 4.1 del Artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA-CD.

84. De lo precisado en los considerandos 77 a 80 de la presente resolución, resulta evidente que estos requisitos subyacentes de la mencionada causal de eximente de responsabilidad, constituyen un imperativo legal para que se pueda determinar su concurrencia por lo que, a falta de uno de ellos, no podría entenderse por subsanada la conducta infractora.

85. En este punto, debe precisarse que, a juicio de este colegiado, la conducta infractora imputada al administrado, dada las particularidades del presente caso, es susceptible de ser subsanada en el marco de lo previsto en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG; por ello, se procederá a dilucidar si en el presente caso, concurrieron los elementos necesarios para determinar la subsanación voluntaria de la conducta infractora.

86. Sobre ello, cabe mencionar que, de la revisión del acta de verificación ambiental<sup>54</sup> se evidencia que el administrado cumplió con la implementación de sus obligaciones con relación al sistema de tratamiento de sus aguas industriales. Asimismo, de la revisión de la producción mensual del EIP<sup>55</sup> se advierte que el administrado habría generado efluentes producto de su actividad, siendo que el día de la supervisión se verificó que los efluentes no eran vertidos por el emisor común operado por APROCHIMBOTE.

87. En esa medida, al no haberse realizado la caracterización de los efluentes vertidos e identificados durante la supervisión, no es posible determinar las características físicoquímicas de los mismos, motivo por el cual tampoco es posible determinar el impacto de dicho efluente sobre la bahía El Ferrol. En ese sentido, se advierte que, en el presente caso, dada la circunstancia particular, no es posible advertir los efectos derivados de la conducta infractora, y consecuentemente acreditar la reversión de los mismos.

88. Ahora bien, mediante Informe N° 382-2016-OEFA/DS del 07 de setiembre de 2016, la DS comunica a la SDI los resultados obtenidos en la supervisión llevada a cabo del 17 al 20 de febrero de 2016, señalando lo siguiente:

#### V. CONCLUSIONES

6. Sobre la base de las consideraciones expuestas, se concluye, respecto a la empresa INVERSIONES QUIAZA S.A.C., lo siguiente:

<sup>54</sup> Folio 32

<sup>55</sup> Folios 85 al 242

- (i) El administrado se encuentra conectado a la estación de bombeo de la Asociación de Productores de Harina, Aceite y Conservas de Pescado de Chimbote, para la evacuación de sus efluentes a través del emisor submarino de dicha estación.
- (ii) El administrado no cuenta con documentos aprobados, tales como adendas u otros que modifiquen sus compromisos ambientales, a que se refieren lo hecho imputados.
- (iii) La dirección de Supervisión no dictó requerimiento de actualización de instrumentos de gestión ambiental (...)  
(Subrayado agregado)

89. Por lo tanto, con relación al elemento temporal, ha sido posible verificar que la subsanación de la conducta infractora se realizó con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

**Actuaciones previas al inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador**

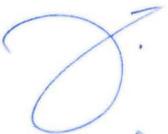


Fuente: Resolución Directoral N° 1419-2017-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

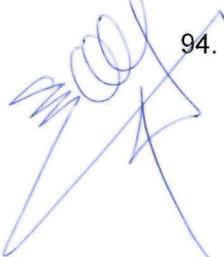
90. Superada la primera exigencia, corresponde evaluar la concurrencia de la voluntariedad en esta exigente de responsabilidad administrativa. Al respecto, este tribunal considera oportuno señalar que el carácter voluntario de la subsanación, implica que la conducta posterior a la comisión de la misma que genera la responsabilidad, deberá de realizarse de manera espontánea por parte del administrado, sin que medie requerimiento alguno por parte de la autoridad competente.
91. Asimismo, conforme se precisó en el considerando 79 de la presente resolución, en el numeral 15.2 del artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA, se ha previsto que el carácter voluntario de la subsanación regulada en el TUO de la LPAG se pierde siempre que medie un requerimiento por parte autoridad competente, el mismo que, en todo caso deberá disponer una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación.
92. En ese sentido, esta sala es de la opinión que el requerimiento de información a efectos de acreditar la subsanación de una conducta infractora, deberá contener como mínimo:
- a) Un plazo determinado para su ejecución, dado que dicha solicitud es

presentada dentro del marco de la fiscalización.

- b) La condición del cumplimiento, la cual deberá estar relacionada directamente con las observaciones detectadas durante la supervisión, es decir la manera de cumplimiento de las obligaciones ambientales, lo cual garantizará que lo acreditado por el administrado resulte acorde con lo requerido por la Administración.
- c) La forma en la cual debe ser cumplida, es decir, el medio idóneo para que el administrado pueda remitir la información solicitada y la misma pueda ser evaluada por la autoridad competente. Para estos efectos el administrado deberá presentar, además, medios probatorios idóneos que permitan corroborar lo acreditado como es el caso de fotografías georreferenciadas y fechadas, reportes de monitoreo, informes técnicos, entre otros.



93. Con relación a ello, la Autoridad Decisora, al momento de evaluar la procedencia de los argumentos esgrimidos por el administrado, señaló que si bien fue posible acreditar la subsanación de la conducta infractora con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, la misma no tendría carácter voluntario, en atención al requerimiento realizado a través del Informe Preliminar de Supervisión Directa notificado mediante Carta N°1522-2015-OEFA/DS.



94. Del análisis de la Resolución Directoral, se evidencia que la primera instancia consideró como requerimiento de subsanación de la conducta infractora, el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 247-2015-OEFA/DS-PES notificado el 13 de agosto de 2015, mediante Carta N°1522-2015-OEFA/DS, el mismo que señala lo siguiente:

En tal sentido, se le concede un plazo de diez (10) días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación del presente Informe, para que remita a esta Dirección la información descrita en el párrafo precedente. Concluido dicho plazo se procederá a emitir el Informe de Supervisión Directa.



95. En tal sentido, y del análisis del referido documento, es posible advertir que se cumplen uno de los requisitos señalados en el considerando 92 de la presente resolución, conforme de detalla a continuación:

- La existencia de un plazo determinado para su cumplimiento: Dentro de diez hábiles contado desde el día siguiente de notificado el informe.



96. No obstante, no se evidencia que la autoridad competente hubiera requerido al administrado la realización de acciones que permitan acreditar la subsanación de los hallazgos detectados durante la Supervisión Regular en la medida que, a través de dicho documento, la DS no requirió la presentación de información o alguna otra actuación referida a la conducta infractora materia de análisis, sino la presentación de los descargos del administrado a efectos de desvirtuar los hallazgos detectados.

97. En este sentido, cabe precisar que del análisis de los documentos obrantes en el expediente (Acta de Supervisión, Informe Preliminar de Supervisión, Informe de Supervisión), no ha sido posible evidenciar un requerimiento relacionado a la manera en la que Quiaza debía subsanar los hallazgos detectados que permitan corroborar la postura adoptada por la Autoridad Decisora al emitir la resolución venida en grado.
98. En consecuencia, contrariamente a lo señalado por la primera instancia respecto a la existencia de un requerimiento y la consecuente pérdida de voluntariedad de las acciones realizadas por Quiaza, este colegiado considera que al no mediar un requerimiento específico de subsanación por parte de la autoridad competente no se produjo la pérdida del carácter voluntario de las acciones implementadas por Quiaza para acreditar la subsanación de la conducta infractora descrita en el cuadro N° 1 de la presente resolución.
99. Por consiguiente, a tenor de lo expuesto en los considerandos del presente acápite, debe indicarse que Quiaza acreditó la subsanación de manera voluntaria de la conducta infractora imputada en la presente resolución con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, esto es el 19 de agosto de 2016; en consecuencia, esta sala es de la opinión que se configuró el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, razón por la que corresponde revocar la Resolución Directoral N° 1419-2017-OEFA/DFSAL y archivar el procedimiento administrativo sancionador por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

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 de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.** - **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 1419-2017-OEFA/DFSAL del 27 de noviembre de 2017, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de INVERSIONES QUIAZA S.A.C., por la comisión de la infracción indicada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, y, en consecuencia **ARCHIVAR** el procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.** - Notificar la presente resolución a INVERSIONES QUIAZA S.A.C., y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (ahora DFAI) para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ  
Presidente

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



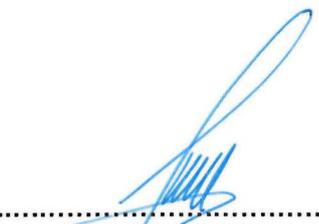
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ  
Vocal

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



---

**CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



---

**MARCOS MARTÍN YUI PUNIN**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental