

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

RESOLUCIÓN Nº 178-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N°

1673-2017-OEFA/DFSAI/PAS

PROCEDENCIA

DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN

DE INCENTIVOS¹

ADMINISTRADO

PACIFIC NATURAL FOODS S.A.C.

SECTOR

PESQUERÍA

APELACIÓN

RESOLUCIÓN DIRECTORAL Nº 217-2018-OFFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral Nº 217-2018-OEFA/DFAI del 2 de febrero de 2018, que declaró infundado el recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral Nº 1007-2017-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pacific Natural Foods S.A.C., respecto de la conducta infractora relativa a verter sus efluentes industriales a un dren que desemboca en la bahía del Santa, en lugar de derivarlos a la red de alcantarillado, conforme a lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental, conducta que generó el incumplimiento de lo establecido en el numeral 24.1 del artículo 24° de la Ley General del Ambiente, el artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, en concordancia con el numeral 15.1 del artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; y configuró la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134º del Reglamento de la Ley General de Pesca y el el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas. Así como, ordenó el dictado de la medida correctiva N° 1 detallada en el cuadro N° 2 de la presente resolución.

Lima, 26 de junio de 2018

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 Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1673-2017-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es el 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).



I. ANTECEDENTES

- 1. Pacific Natural Foods S.A.C.² (en adelante, **Panafoods**) es titular de la licencia³ de operación para desarrollar la actividad de procesamiento de productos hidrobiológicos a través de su planta de enlatado, la misma que se encuentra en el establecimiento industrial pesquero (en adelante, **EIP**), ubicado en el Pasaje Virgen de Guadalupe s/n, Sector San Bartolo, distrito y provincia del Santa, departamento de Ancash.
- 2. Mediante Resolución Directoral N° 131-2010-PRODUCE/DIGAAP del 23 de junio de 2010⁴, el Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) otorgó a Panafoods, la Certificación Ambiental aprobatoria al Estudio de Impacto Ambiental (en lo sucesivo, **EIA**) del proyecto de inversión denominado *Ampliación de la Planta de Enlatado de Recursos Hidrobiológicos de 1100 cajas/turno a 2522 cajas/turno de capacidad proyectada*; y, constatado mediante Constancia de Verificación Ambiental N° 015-2012-PRODUCE/DIGAAP⁵ del 4 de julio de 2012 (en adelante, **Constancia de Verificación**).

De la Supervisión Regular del 2013

- 3. El 19 de agosto 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 Regular 2013), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y los compromisos asumidos por el administrado en sus instrumentos de gestión ambiental (en lo sucesivo, IGA).
- 4. Como resultado de dicha diligencia, la DS identificó presuntas infracciones administrativas, las cuales fueron recogidas en el Acta de Supervisión N° 175-2013⁶ (en adelante, Acta de Supervisión-I) y analizadas en el Informe de Supervisión N° 278-2013-OEFA/DS-PES⁷ del 26 de diciembre de 2013 (en adelante, Informe de Supervisión-I); y posteriormente, en el Informe Técnico

Registro Único de Contribuyente N° 20340941790.

Mediante Resolución Directoral N° 081-2012-PRODUCE /DGCHD del 19 de diciembre de 2012, el Produce otorgó licencia de operación a Panafoods, para desarrollar la actividad de procesamiento de recursos hidrobiológicos a través de su planta de enlatado (Documento del Informe de Supervisión 278-2013-OEFA/DS-PES, pp. 49 a 52, contenido en el disco compacto que obra a folio 6).

Documento del Informe de Supervisión 278-2013-OEFA/DS-PES, pp. 58 a 60, contenido en el disco compacto que obra a folio 6.

Documento del Informe de Supervisión 173-2016-OEFA/DS-PES, pp. 420-422, contenido en el disco compacto que obra a folio 33.

Documento del Informe de Supervisión 278-2013-OEFA/DS-PES, pp. 41 a 43, contenido en el disco compacto que obra a folio 6.

Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 6.

Acusatorio N° 411-2014-OEFA/DS del 4 de diciembre de 2014 (en lo sucesivo, ITA-I).

Sobre la Supervisión especial del 2015

5. Del 14 al 15 de mayo de 2015, la DS efectuó una supervisión especial⁹ al EIP (en adelante, **Supervisión Especial 2015**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión N° 109-2015-OEFA/DS-PES¹⁰ (en adelante, **Acta de Supervisión-II**), del Informe de Supervisión N° 173-2016-OEFA/DS-PES del 2 de marzo de 2016¹¹ (en lo sucesivo, **Informe de Supervisión-II**), y del Informe Técnico Acusatorio N° 942-2016-OEFA/DS del 5 de mayo de 2016¹² (en adelante, **ITA-II**).

Con relación a la Supervisión Especial del 2016

6. Del 20 al 21 de octubre de 2016, la Autoridad Supervisora llevó a cabo una nueva acción de supervisión especial¹³ al EIP (en lo sucesivo, **Supervisión Especial 2016**); recogiendo el resultado de esta para su posterior análisis en el Informe Preliminar de Supervisión N° 834-2016-2014-OEFA/DS-PES (en lo sucesivo, **Informe de Preliminar de Supervisión**); y posteriormente, en el Informe de Supervisión Directa del 29 de diciembre de 2016¹⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión-III**).

Del Procedimiento Administrativo Sancionador

7. Sobre la base de los Informes de Supervisión y de los ITA citados, mediante Resolución Subdirectoral N° 579-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de abril de 2017¹⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, SDI) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en lo sucesivo, DFSAI) del OEFA dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador

Folios 1 a 5.

Supervisión efectuada como consecuencia de la denuncia ambiental registrada en el Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA) con código N° ODCH-0016-2014, referida al vertimiento de efluentes en el dren lavadero por parte de Panafoods.

- Documento del Informe de Supervisión Directa N° 235-2016-OEFA/DS-PES, pp. 121 a 156 del Tomo 1, contenido en el disco compacto que obra a folio 67.
- Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 6.
- ¹² Folios 14 a 18.

Supervisión efectuada como consecuencia de la denuncia ambiental registrada en el SINADA con código N° ODCH-0018-2016, referida a la verificación del sistema de tratamiento y vertimiento de efluentes industriales del EIP.

- Folios 34 a 42.
- Folios 44 a 47. Cabe señalar que dicho acto fue notificado Panafoods el 15 de mayo de 2017 (folio 48-49).

contra Panafoods16.

- 8. Posteriormente la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 710-2017-OEFA-DFSAI/PAS¹⁷ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), otorgándosele un plazo de cinco días hábiles al administrado para la presentación de sus descargos¹⁸.
- 9. Luego de la evaluación de los descargos la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1007-2017-OEFA/DFSAI¹⁹ del 31 de agosto de 2017 (en lo sucesivo, Resolución Directoral-I), por medio de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Panafoods²⁰, por la comisión de las infracciones detalladas a continuación:

Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva (...)

Resolución de Consejo Directivo Nº 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

Mediante Carta N° 115-2017-PANAFOODS S.A.C. con registro N°41900 presentado el 29 de mayo de 2017 (folios 50 a 64), Panafoods formuló descargos a la Resolución Subdirectoral N° 583-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

¹⁷ Folios 65 a 73.

A través de Carta N° 169-2017-PANAFOODS S.A.C. con registro N° 64145 presentado el 29 de agosto de 2017 (folios 76 a 102), Panafoods formuló descargos al Informe Final de Instrucción.

La referida Resolución fue debidamente notificada al administrado el 22 de setiembre de 2017 (folio 125).

Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Copeinca, se realizó en virtud de lo dispuesto en la siguiente normativa:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conductas infractoras Normas sustantivas		Normas tipificadoras
1	Panafoods vertió sus efluentes industriales a un dren que desemboca en la bahía de Santa, en lugar de derivarlos a la red de alcantarillado, conforme a lo establecido en su EIA.	N° 019-2009-MINAM ²² que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto	Numeral 73 del artículo 134°24 del Decreto Supremo N° 012-2001-PE, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Pesca (en adelante, RLGP) y el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas (en adelante, RCD N° 049-2013-OEFA/CD) ²⁵ .

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

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.

Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de 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.

Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de 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.

Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE.

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. (...)

autoridad sectorial competente. (...)
Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y
Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de
Actividades en las Zonas Prohibidas

Artículo 4°.- Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental

4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental: a) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la fl ora, la fauna, la vida o salud humana. Esta infracción se refi ere al

5

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
2	Panafoods no trató sus efluentes de exudado de cocción a través de un tanque coagulador, una separadora de sólidos y una centrifuga, debido a que no contaría con dichos equipos, incumpliendo lo establecido en su EIA.	Numeral 24.1 del artículo 24° de la LGA, artículo 29° del RLSEIA. En concordancia con el numeral 15.1 del artículo 15° de la LSEIA.	Numeral 73 del artículo 134° del RLGP y el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD.
3	Panafoods no implementó un tanque de neutralización para el tratamiento de efluentes de limpieza del EIP, conforme a lo establecido en su EIA.	Numeral 24.1 del artículo 24° de la LGA, artículo 29° del RLSEIA. En concordancia con el numeral 15.1 del artículo 15° de la LSEIA.	Numeral 73 del artículo 134° del RLGP y el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD.
4	Panafoods excedió los Valores Máximos Admisibles (en lo sucesivo, VMA) en el mes de agosto de 2013 respecto a los parámetros Sólidos Totales (en adelante, SST) y grasas y aceites, incumpliendo el compromiso ambiental asumido en su EIA.	Numeral 24.1 del artículo 24° de la LGA, artículo 29° del RLSEIA. En concordancia con el numeral 15.1 del artículo 15° de la LSEIA.	Numeral 73 del artículo 134° del RLGP.

Fuente: Resolución Directoral-I

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

 Asimismo, en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1007-2017-OEFA/DFSAI, la primera instancia consideró el dictado de las medidas correctivas detalladas a continuación:

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas ordenadas

N°	Conductas infractoras	Medidas correctivas		
		Obligaciones	Plazo de cumplimiento	Formas y plazos para acreditar el cumplimiento
1	Panafoods vertió sus efluentes industriales a un dren que desemboca en la bahía de Santa, en lugar de derivarlos a la red	Conectar su sistema de efluentes a la tubería que conecta al alcantarillado público con la finalidad de realizar la	En un plazo no mayor a treinta días hábiles contado a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.	Remitir a la DFSAI, en un plazo no mayor a cinco días hábiles contado a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe que detalle las acciones realizadas, el cual deberá estar acompañado con medios audiovisuales actuales

incumplimiento de compromisos contemplados en los Instrumentos de Gestión Ambiental que tienen un carácter social, formal u otros que por su naturaleza no implican la generación de un daño potencial o real. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cinco (5) hasta quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias. b) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la fl ora o fauna. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias.

	Conductas infractoras	Medidas correctivas		
N°		Obligaciones	Plazo de cumplimiento	Formas y plazos para acreditar el cumplimiento
	de alcantarillado.	descarga en la mencionada red pública		debidamente fechadas y con coordenadas UTM WGS 84, con el cual se acredite la conexión de sus sistema de efluentes a la tubería que conecta al alcantarillado público con la finalidad de realizar la descarga en la mencionada red pública.
2	Panafoods no trató sus efluentes de exudado de cocción a través de un tanque coagulador, una separadora de sólidos y una centrifuga, debido a que no contaría con dichos equipos.	Implementar un tanque coagulador, una separadora y una centrifuga para el tratamiento de sus efluentes de exudado de cocción.	En un plazo no mayor a treinta días hábiles contado a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.	Remitir a la DFSAI, en un plazo no mayor a cinco días hábiles contado a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe que detalle las acciones realizadas, el cual deberá estar acompañado con medios audiovisuales debidamente fechadas y con coordenadas UTM WGS 84, con el cual se acredite la implementación de un tanque coagulador, una separadora de sólidos y una centrífuga para el tratamiento de sus efluentes de exudado de cocción.
3	Panafoods no implementó un tanque de neutralización para el tratamiento de efluentes de limpieza del EIP, conforme a lo establecido en su EIA.	Implementar un tanque de neutralización para el tratamiento los efluentes de limpieza del EIP.	En un plazo no mayor a treinta días hábiles contado a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.	Remitir a la DFSAI, en un plazo no mayor a cinco días hábiles contado a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe que detalle las acciones realizadas, el cual deberá estar acompañado con medios audiovisuales debidamente fechadas y con coordenadas UTM WGS 84, con el cual se acredite la conexión de su sistema de implementación de un tanque de neutralización para el tratamiento de los efluentes de limpieza del EIP.

Fuente: Resolución Directoral-I.

Elaboración: TFA.

11. La Resolución Directoral N° 1007-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la conducta infractora N° 1

i) Conforme a lo establecido en su EIA como en la Constancia de Verificación, la DFSAI señaló que el administrado se encontraba obligado a derivar sus efluentes industriales generados en la planta a la red de alcantarillado. No obstante, conforme se detectó en las Supervisiones Especiales 2015 y 2016, la DS constató que Panafoods vertía sus efluentes industriales tratados a un canal llamado dren (acequia) que desemboca en la bahía del Santa.



- ii) En este sentido, con relación a los descargos del administrado concernientes a que por cuestiones técnicas en la tubería matriz de la red de desagüe de la Municipalidad de Santa –atoro por descarga de residuos sólidos–, deriva sus efluentes previamente tratados al dren lavadero, la primera instancia acotó que la responsabilidad ambiental es objetiva, por lo que el administrado no ha presentado medio probatorio alguno que sustente ni su imposibilidad de verter los efluentes a la red de alcantarillado ni que acredite la ruptura del nexo causal, por lo que no corresponde eximirle de responsabilidad por la infracción detectada.
- iii) De igual forma indicó que, de conformidad con lo señalado en el artículo 29 del RLSEIA los compromisos ambientales y obligaciones ambientales aprobados por la autoridad certificadora competente, son de obligatorio cumplimiento, debiendo adoptarse por parte de los administrados, todas las medidas necesarias a fin de ejecutarlos en el tiempo, modo y oportunidad conforme se estableció en sus IGA y en la normativa vigente; siendo que en el presente caso, Panafoods se obligó a derivar los efluentes industriales generados en su planta a la red de alcantarillado.
- iv) En virtud a lo expuesto, la DFSAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Panafoods por la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del RLGP en concordancia con el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD.

Con relación a la conducta infractora N° 2

- v) La Autoridad Decisora señaló que, al igual que en el supuesto anterior, asumió el compromiso ambiental de implementar, para el tratamiento de sus exudados de cocción, i) un tanque coagulador, ii) una separadora de sólidos y iii) una centrifuga donde se recuperaran los sólidos y aceites, para posteriormente ser vertidos a la red de alcantarillado público.
- vi) Sin embargo, durante las acciones de supervisión realizadas el 14 y 15 de mayo de 2015 y el 20 y 21 de octubre de 2016, la Autoridad Supervisora constató que Panafoods no empleaba para el tratamiento de los efluentes de exudados los componentes establecidos en su EIA.
- vii) En tal sentido, la autoridad decisora señaló que, si bien el administrado alegó que los mencionados efluentes son tratados a través del tanque coagulador (Sistema de Tratamiento por Aire Disuelto físico/químico— DAF, por sus siglas en inglés), este argumento tampoco encuentra asidero en tanto los compromisos ambientales contenidos en los IGA deben ejecutarse en el modo, plazo u otra especificación prevista en los mismos.
- viii) De igual forma precisó que, aun cuando el administrado hubiera presentado, como medio probatorio, fotografías fechadas y georreferencias, de que actualmente cuenta con separadoras y centrifugas, la DFSAI señaló que las

8

- acciones posteriores adoptadas por el administrado no desvirtúan la imputación realizada; no obstante, estas serán tenidas en cuenta al momento de analizar la correspondencia de una medida correctiva.
- ix) Por ello, al quedar acreditado lo actuado en el expediente, la primera instancia determinó la responsabilidad de Panafoods, en este extremo, debido al incumplimiento del numeral 73 del artículo 134° de la RLGP en concordancia con el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD.

Sobre la conducta infractora N° 3

- x) De igual manera, la DFSAI señaló que el administrado asumió el compromiso ambiental de contar con un tanque de neutralización para el tratamiento de los efluentes de limpieza generados en su EIP.
- xi) Ahora bien, la primera instancia refirió que la DS constató que, tanto en la Supervisión Regular del 2015 como en la correspondiente al 2016, Panafoods vertía sus efluentes industriales al dren que desemboca en la bahía del Santa.
- xii) En ese sentido, mencionó que, a pesar de que el administrado manifiesta que en la actualidad cuenta con un tanque de neutralización de 25m³ para el tratamiento de los efluentes de limpieza, ello no le exime de responsabilidad por los hechos detectados durante las referidas acciones de supervisión. Acción que, por otro lado, iba a ser tenida en cuenta al momento de determinar la procedencia de una medida correctiva.
- xiii) Por tanto, al quedar acreditado que el administrado incumplió el compromiso asumido en su EIA, correspondía declarar su responsabilidad al suponer dicho incumplimiento la infracción recogida en el numeral 73 del artículo 134° del RLGP en concordancia con el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD.

De la conducta infractora N° 4

- xiv) De igual manera, la DFSAI señaló a pesar del compromiso asumido por Panafoods en su respectivo IGA, la DS verificó que, tras el análisis efectuado a los informes de monitoreos solicitados durante la Supervisión Regular 2013, el administrado superó los VMA establecidos en el Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA.
- xv) En ese sentido, mencionó que, aun cuando habría instalado cuatro trommels, una centrifuga y una separadora de sólidos, lo cual le permitiría lograr que los resultados de los monitoreos de efluentes se encuentren dentro de los VMA²⁶, lo cierto es que conforme lo ha señalado el TFA en

rara ello el administrado presentó los Informes de Ensayo Nºs 4317-16, 4318-16, 20170327-11 y 20170327-012.

reiterados pronunciamientos, de igual forma que lo ocurrido para el caso de los Límites Máximos Permisibles, la naturaleza de los primeros no permite que estos sean subsanables, por lo que no puede ser revertida pese a que con posterioridad se demuestre el cumplimiento con la normativa ambiental vigente al respecto. Por consiguiente, en este caso no corresponde aplicación de la eximente de responsabilidad administrativa recogida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444 (en adelante, TUO de la LPAG).

xvi) Por tanto, al acreditarse que Panafoods incumplió con su compromiso asumido tanto en su EIA como en la Constancia de Verificación referido a haber excedido los VMA en el mes de agosto de 2013 respecto al parámetro SST y grasas y aceites, la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa de aquel por la conducta que generó la infracción recogida en el numeral 73 del artículo 134° del RLGP.

Medidas correctivas

Con relación a las conductas Nos 1, 2 y 3

- xvii) En torno a este punto, la DFSAI señaló que el hecho de que el administrado se encontrase vertiendo sus efluentes a través de un dren que desemboca en el cuerpo receptor sin el tratamiento previsto en su EIA, puede ocasionar en aquel la proliferación de microorganismos, y por tal, una competencia en la demanda y consumo del oxígeno, provocando en muchos casos anoxia, que tiene como consecuencia la muerte de los individuos que conforman el ecosistema al cual se descargan estos líquidos residuales.
- xviii) Por otro lado, precisó que, si bien existen fotografías fechadas y georreferenciadas, presentadas por el administrado como medio probatorio a efectos de desvirtuar las conductas infractoras N° 2 y 3 del cuadro N° 1 de la presente resolución, lo cierto es que, tras su evaluación, ha sido posible advertir que dichas coordenadas corresponden a la planta de harina de pescado localizada también en el EIP del administrado, pero no guardan relación con la planta de enlatado.
- xix) Por consiguiente, consideró que en aplicación de los establecido en el artículo 12° del Texto Único Ordenado del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (TUO del RPAS), vigente al momento de iniciado el presente procedimiento administrativo sancionador, consideró el dictado de las medidas correctivas plasmadas en el cuadro N° 2 de la presente resolución.

Sobre la conducta infractora N° 4

Finalmente, con relación a esta conducta, la Autoridad Decisora acotó que,

xx) F

tras la presentación por parte del administrado de Informes de Ensayo que datan de fechas posteriores al hecho detectado –vale decir, correspondientes al mes de diciembre de 2016 y marzo de 2017—, la actuación de Panafoods se adecuó a los VMA establecidos en la normativa correspondiente, así como, en la medida en que no existen suficientes evidencias que permitan concluir que la conducta del administrado hubiera generado impactos al ambiente, consideró que no corresponde el dictado de medidas correctivas.

12. El 12 de octubre de 2017, Panafoods interpuso recurso de reconsideración²⁷ contra la Resolución Directoral-I, indicando lo siguiente:

Con relación a la conducta infractora N° 1

- (i) El administrado manifestó su desacuerdo con lo señalado por la Autoridad Decisora en la resolución recurrida, en tanto estaría realizando la actualización de su IGA; la cual tiene como fondo cambiar la forma de efectuar el vertimiento de los efluentes tratados al dren lavandero y no a la red matriz del alcantarillado de la Municipalidad del Santa²⁸.
- (ii) De igual manera, precisó que, en abril de 2012, gestionó la constancia de vertimiento de efluentes líquidos ante la Autoridad Nacional del Agua (en adelante, ANA); sin embargo, la referida autoridad mencionó que no le correspondía autorizar dicho vertimiento, en la medida en que no se trata de

Para ello adjuntó el siguiente registro fotográfico:



FOTOS: UBICACIÓN DE TURERIAS DESAGUES MUNICIPALIDAD PANAFODOS, DEIN LAVANDERO AREA COMUN

LOS EFILIENTES DOMESTICOS DE PANAFODOS SE CONECTAM A LA FIREMA MATRE DE LA MUNICIPALIDAD QUE

SOSTERIORMENTE SERAN TRATADOS EN LAS POTAS DE OXIDACIÓN DESA MUNICIPALIDAD DE SANTA.

LOS EFILIENTES INDUSTRIALES TRATADOS PERVIANENTE SON VERTIDOS AL DEUN LAVANDERO.

ANTERIORMENTE LOS EFILIENTES INDUSTRIALES Y DOMESTICOS EN SUS RESPECTIVAS CAJAS, ERAN LAPONEADAS CON

Recurso interpuesto mediante Carta N° 0196-2017-PANAFOODS S.A.C. (folios 126 a 133).

un cuerpo natural del agua.

- (iii) Ante esta negativa, el 15 de octubre de 2014, Panafoods señaló que la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud (en lo sucesivo, **Digesa**) emitió una *Opinión técnica favorable para el otorgamiento de autorización de vertimiento y/o reuso de aguas residuales industriales tratadas en la Planta de Conservas de Pescado*; en virtud de la cual, toda vez que el dren lavandero se encuentra impactado por la actividad industrial, así como las aguas de dicho sistema son alteradas ambientalmente por los vertimientos de aguas residuales industriales y urbanas de la zona, queda a potestad de la ANA otorgar o denegar la respectiva autorización de vertimientos.
- (iv) Como consecuencia de ello, el administrado mencionó que, el 31 de julio de 2015, se emitió la Resolución Directoral N° 199-2015-ANA-CGCRH por parte de la ANA, donde reiteró que no es posible emitir una autorización de vertimientos de efluentes tratados puesto que el dren lavandero no es un cuerpo natural.
- (v) De igual manera en su recurso de reconsideración, acotó que los efluentes provenientes de servicios higiénicos, pediluvio y rodaluvio son enviados a la tubería matriz de la Municipalidad Distrital de Santa, verificándose en a través de fotografías²⁹ las pozas de oxidación y su recorrido.
- (vi) Finalmente, reiteró que solicitó la actualización de su IGA, por lo que viene cumpliendo con la normativa ambiental y los VMA establecidos en aquella, no existiendo consecuencias de compensación, restauración o de adecuación, por lo que rechaza de manera categórica la existencia de responsabilidad administrativa.
- El 2 de febrero de 2018, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFAI) emitió la Resolución Directoral N° 217-2018-OEFA/DFAI³⁰,

Reporte fotográfico presentado por Panafoods a efectos de acreditar lo alegado en su recurso de reconsideración:



Folios 176 a 178. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 13 de febrero de 2018 (folio 179).

30 Folios

mediante la cual resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por el administrado, de acuerdo con el siguiente detalle:

- (i) Respecto a la interposición del recurso referido a la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1, este se declaró infundado, precisando que el administrado en ningún momento ha negado los cargos imputados, limitándose a señalar que se encuentra gestionando la modificación de su IGA, respecto a la disposición final de sus efluentes industriales.
- (ii) Asimismo, precisó que de conformidad con lo establecido en la normativa ambiental vigente, el administrado se encuentra obligado a cumplir con todas las medidas, compromisos y obligaciones contenidas en los IGA aprobados por la autoridad certificadora correspondiente, máxime si dichos compromisos fueron asumidos voluntariamente por el administrado.
- (iii) Por otro lado, respecto a los principios invocados por Panafoods, la DFAI señaló que en la tramitación del presente expediente se han respetado los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, tales como el derecho a exponer sus argumentos de defensa, ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
- (iv) Finalmente aseveró que, carece de objeto pronunciarse respecto al argumento esgrimido por el recurrente relacionado con que los efluentes propios de los servicios higiénicos, pediluvio y rodaluvio son enviados a la tubería matriz de la Municipalidad Distrital del Santa, en tanto, la conducta infractora materia de análisis se refiere al vertimiento de efluentes industriales.
- 14. El 28 de febrero de 2018, Panafoods interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 217-2018-OEFA/DFAl³¹ (en adelante, **Resolución Directoral-II**), argumentando lo siguiente:
 - a) Si bien en los considerandos de la resolución apelada la Autoridad Decisora ha precisado que los argumentos de defensa se han dirigido a asegurar la actualización del IGA sin suponer una negación del cargo imputado, Panafoods aclaró que dicha solicitud, en ningún caso, implica la intención de encubrir el incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en su EIA, sino que tiene como finalidad exponer las innovaciones tecnológicas efectuadas a los sistemas de tratamiento de residuales que les permitió mejorar su desempeño ambiental.
 - b) Asimismo, señaló que las gestiones realizadas ante el ANA, se efectuaron con la intención de adecuar sus vertimientos, siendo que, para tal fin, obtuvo como respuesta de la referida autoridad el Oficio N° 0242-2012-ANA-ALA-SLN, el cual indica lo siguiente:

Presentedo mediante Escrito con registro Nº 18141 (folios 181 a 183).

De la revisión de la documentación presentada se puede determinar que los efluentes industriales de su representada son descargados a la matriz principal del sistema de alcantarillado que está a cargo de la Municipalidad Distrital del Santa, en este caso no corresponde a la Autoridad Nacional del Agua autorizar el Vertimiento de Aguas residuales en dicho sistema, toda vez que, no se trata de un cuerpo natural de aqua.

- c) En esa línea, Panafoods señaló que esta declaración por parte del ANA le indujo a error, debido a que si bien el dren donde se vierten los efluentes no es un cuerpo natural de agua porque se forma por la escorrentía de aguas de regadío, lo cierto es que el ANA debe emitir opinión en tanto con el derrumbe de la quebrada "El Cascajal" ocasionado por el fenómeno del niño- el citado dren recibe el agua proveniente de dicha quebrada.
- d) Finalmente manifestó que, la resolución apelada debió efectuar un análisis de las autorizaciones de vertimiento de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, y la relación que guardan con el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en el EIA; por lo que señaló que, constituye su derecho, obtener opinión de dicha autoridad por ser competente para la autorización de vertimiento y la protección de los recursos hídricos.

II. COMPETENCIA

- 15. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)³², se crea el OEFA.
- 16. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011³³

Son funciones generales del OEFA: (...)



14

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

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.

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

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

(en adelante, Ley N° 29325), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

- 17. 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 OEFA³⁴.
- 18. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM³⁵ 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 de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD³⁶ 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.
- 19. Por otro lado, el artículo 10º de la Ley № 29325³7 y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo № 013-2017-MINAM³8 disponen que el Tribunal de Fiscalización

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.

34 Ley N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.

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

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.

Lev 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.
- 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.



Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

- 20. Previamente al planteamiento de la cuestión controvertida, 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)³⁹.
- 21. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)⁴⁰, 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.
- 22. 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.

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 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.
- 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.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente Nº 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (diario oficial *El Peruano*, 15 de octubre del 2005) Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

<u>)</u>.

16

- 23. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁴¹.
- 24. 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 fundamental⁴² 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 preserve⁴³; y (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁴.
- 25. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos⁴⁵: (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 armónica⁴⁶; 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

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

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".

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.

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

Al respecto, el TC, 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".

7-1

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

⁴² Constitución Política del Perú De 1993.

^{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.

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 referida⁴⁷.

- 26. 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.
- 27. 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 inciertos⁴⁸.
- 28. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

- 29. Cabe resaltar que, Panafoods apeló la Resolución Directoral-II, señalando argumentos referidos únicamente a la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- 30. En tal sentido, dado que el administrado no formuló argumento alguno respecto a la declaración de existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de las conductas infractoras N° 2, 3 y 4, las mismas que se encuentran descritas en el referenciado cuadro, estos extremos de la resolución aludida han quedado firmes, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 220° del TUO de la LPAG⁴⁹.

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC (fundamento jurídico 7).

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

TUO de la LPAG Artículo 220°.- Acto firme

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

31. Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Panafoods por la conducta infractora relativa a verter sus efluentes industriales a un dren que desemboca en la bahía del Santa, en lugar de derivarlos a la red de alcantarillado, conforme a lo establecido en su EIA (Conducta Infractora N° 1).

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Panafoods por la conducta infractora relativa a verter sus efluentes industriales a un dren que desemboca en la bahía del Santa, en lugar de derivarlos a la red de alcantarillado, conforme a lo establecido en su EIA (Conducta infractora N° 1)

- 32. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta sala considera importante exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los administrados en sus IGA y los criterios sentados por esta sala respecto al cumplimiento de los compromisos asumidos por aquellos en dichos instrumentos.
- 33. Sobre el particular, debe mencionarse que de acuerdo con lo establecido en los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA, 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 administrados⁵⁰.

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

- 34. Asimismo, en el artículo 76° de la LGA⁵¹, en concordancia con el artículo 6° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca⁵² (en adelante, **Decreto Ley N° 25977**) se 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, las 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.
- 35. Una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente —y obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29° y en el artículo 55° del Reglamento de la Ley del SEIA—, es responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, los compromisos y obligaciones asumidos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento y con aquellas que se deriven de otras partes de dichos instrumentos que quedan incorporados a los ya mencionados.
- 36. En este orden de ideas y, tal como este Tribunal lo ha señalado anteriormente⁵³, 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. 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.
- 37. Por lo tanto, a efectos del análisis de la cuestión controvertida, corresponde identificar previamente las medidas y componentes dispuestos en su instrumento de gestión ambiental. En se sentido y siguiendo el criterio señalado en el considerando *supra*, lo que corresponde es identificar los compromisos

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

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.

Decreto Ley N° 25977 (diario oficial *El Peruano*, 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.

Al respecto, se pueden citar las Resoluciones Nº 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, Nº 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, Nº 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, Nº 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución Nº 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, entre otras.

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.

Ley N° 28611

relevantes, así como, las especificaciones contempladas para su cumplimiento, relacionadas al modo, forma y tiempo; y, luego de ello, en todo caso, evaluar el compromiso desde la finalidad que se busca, la cual está orientada a la prevención de impactos negativos al ambiente.

Sobre el compromiso ambiental asumido por el administrado

38. Al respecto, se debe indicar que mediante Constancia de Verificación el administrado asumió compromisos relacionados al vertimiento de sus efluentes industriales tanto de su planta de enlatado como de lo exudados de cocción, conforme el siguiente detalle:

CONSTANCIA DE VERIFICACIÓN AMBIENTAL N° 015-2012-PRODUCE/DIGAAP (...)

1. TRATAMIENTO DE EFLUENTES GENERADOS EN LA PLANTA DE ENLATADO

El tratamiento de efluentes de la planta de enlatado de pescado comprende en: La sala de proceso y todas las áreas donde se generan efluentes residuales... El efluente previamente tratado finalmente descargará a la red del alcantarillado público según constancia de usurario otorgado por la Municipalidad Provincial del Santa (...)

2. TRATAMIENTO DE EXUDADOS DE LA COCCIÓN

Estos efluentes son llevados a un tanque de retención o sedimentación de sólidos suspendidos luego pasan a una trampa de grasa, la empresa deberá implementar un tanque coagulador, separadora y centrifuga, donde se recuperará sólidos y aceites en tanto el efluente tratado <u>será vertido a la red de alcantarillado público</u> (levantamiento a la observación N° 8 del EIA) (Subrayado agregado)

39. En esa medida, de lo esbozado en el párrafo precedente, se tiene que el administrado asumió como de obligatorio cumplimiento que los efluentes industriales – previo tratamiento– debían ser dispuestos a la red de alcantarillado público.

Respecto al incumplimiento detectado durante las Supervisiones Especiales

- 40. Cabe señalar que durante las acciones de supervisión llevadas a cabo los días 14 y 15 de mayo de 2015⁵⁴ y 20 a 21 de octubre de 2016⁵⁵, se verificó lo siguiente:
 - (i) INFORME DE SUPERVISIÓN DIRECTA N° 173-2016-OEFA/DS-PES (del 14 al 15 de mayo de 2015) (...)

Hallazgo N° 2

Página 6 del Informe de Supervisión 173-2016-OEFA/DS-PES contenido en el CD digitalizado que obra en el

⁵ Folio 38.

Se ha evidenciado que los efluentes del exudado de la cocción, se canalizan y descargan en el dren lavadero para finalmente dirigirse a cuerpo marino receptor. (...)

Sustento Técnico

El vertimiento de estos efluentes al dren lavadero alteraría la calidad de agua, pudiendo afectar negativamente la flora y fauna del citado dren...



Fuente: Informe de Supervisión-II

(ii) INFORME DE SUPERVISIÓN DIRECTA Nº 914-2016-OEFA/DS-PES (del 20 al 31 de octubre de 2016)

Hallazgo N° 01

PANAFOODS vierte sus efluentes industriales a un dren ubicado en el exterior de su EIP, contraviniendo lo establecido en su EIA.

Análisis Legal: (...)

II. Análisis del hallazgo (...)

3. Pese a mantener el citado compromiso, durante la supervisión del 20 al 21 de octubre de 2016 se constató que PANAFOODS vertía sus efluentes industriales a un dren "Dren del Lavandero", el cual tiene como destino final el mar, hecho que quedó evidenciado en el Acta de Supervisión Directa y Registro Fotográfico.



Fuente: Informe Preliminar de Supervisión

- 41. En esta línea, la DS concluyó tanto en el ITA-II como en el Informe de Supervisión-III que existen evidencias suficientes que acreditarían que el administrado vertía sus efluentes a un dren o acequia incumpliendo con el compromiso ambiental asumido en su IGA.
- 42. En virtud a lo actuado en el expediente, la Autoridad Decisora declaró la responsabilidad administrativa de Panafoods por haber incumplido con el compromiso asumido a través de la Constancia de Verificación referida al destino final del vertimiento de los efluentes previamente tratados; siendo que dicha conducta generó la infracción prevista en el numeral 73 del artículo 134° del RLGP en concordancia con el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD.

Sobre lo argumentado por Panafoods

43. Como se mencionó en los antecedentes de la presente resolución, el administrado adujo que, respecto a la solicitud de permiso de vertimiento de aguas residuales, fue inducido a error por parte del ANA, toda vez que dicha autoridad emitió el Oficio N° 0242-2012-ANA-ALA.SLN, donde concluyó que:

Oficio N° 0242-2012-ANA-ALA.SLN. (...)

Cabe indicar, que de la revisión de la documentación presentada se puede determinar que los efluentes industriales de su representada son descargados a la matriz principal del sistema de alcantarillado que está a cargo de la Municipalidad Distrital del Santa, en este caso no corresponde a la Autoridad Nacional del Agua autorizar el Vertimiento de Aguas Residuales en dicho sistema, toda vez que, no se trata de un cuerpo natural de agua.

De lo señalado, y del análisis efectuado a los descargos realizados por el administrado a lo largo del procedimiento administrativo sancionador materia de análisis, se tiene que este afirma haber solicitado la actualización de su IGA; en ese sentido, precisa que la ANA, como autoridad competente a efectos de emitir la autorización de vertimiento conforme lo establece la Ley de Recursos Hídricos,

la que debería pronunciarse sobre dicha solicitud, máxime si, tras los estragos producidos por el fenómeno del niño en la quebrada "El Cascajal" el citado dren recibe el agua proveniente de dicha quebrada, por lo que entraría en la esfera de competencias de la referenciada autoridad.

- 45. Así las cosas, y en aras de resolver la presente cuestión controvertida, este órgano colegiado estima oportuno hacer hincapié que, tal y como se desprende del marco normativo previamente expuesto en los considerandos 32 a 37 de la presente resolución, los compromisos asumidos en un EIA son de obligatorio cumplimiento a partir de su aprobación por parte de la autoridad certificadora competente.
- 46. En función a ello, se tiene que el sistema de tratamiento de efluentes de la planta de enlatado de pescado de titularidad de Panafoods comprende que dicho efluente –previamente tratado– debe ser descargado a la red de alcantarillado público; no obstante, como quedó acreditado en las supervisiones especiales 2015 y 2016, dicho vertimiento venía siendo realizado a un dren del lavandero que desemboca en la bahía del Santa.
- 47. En ese sentido, resulta claro que la obligación por parte de Panafoods se centraba en cumplir con lo señalado expresamente en su EIA, sin que pudiera ejecutar un mecanismo distinto de vertimiento de sus efluentes generados en su planta de enlatado, en tanto la autoridad certificadora previa solicitud del administrado– no aprobara con previamente su modificación o actualización.
- 48. En esa misma línea, este tribunal considera menester efectuar una correcta lectura de lo dispuesto en la Ley de Recursos Hídricos en relación al vertimiento de agua residual, en la medida en la que, existen dos procedimientos distintos: i) el relativo a la autorización y ii) el concerniente a la opinión técnica favorable, ambos emitidas por parte de la ANA.
- 49. Con relación a la autorización, el artículo 79° del referido texto normativo señala que:

Artículo 79º.- Vertimiento de agua residual

La Autoridad Nacional <u>autoriza el vertimiento del agua residual tratada a un cuerpo</u> natural de agua continental o marina, previa opinión técnica favorable de las <u>Autoridades Ambiental y de Salud</u> sobre el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental del Agua (ECA-Agua) y Límites Máximos Permisibles (LMP). Queda prohibido el vertimiento directo o indirecto de agua residual sin dicha autorización. (Énfasis agregado)

Por su parte, en el artículo 81° de la citada norma, establece que:

Artículo 81°.- Evaluación de impacto ambiental

Sin perjuicio de lo establecido en la Ley Nº 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, para la aprobación de los estudios de impacto ambiental relacionados con el recurso hídrico se debe contar con la opinión favorable de la Autoridad Nacional. (Subrayado agregado)

- 51. Del referido articulado, por tanto, se colige que a efectos de que medie un pronunciamiento por parte de la ANA, ya sea con referencia a la autorización para los vertimientos, como el relacionado a la opinión técnica favorable a efectos de la aprobación de estudios de impacto ambiental, resulta evidente que en todo momento se advierte la necesidad de contar con un IGA previamente aprobado por la autoridad certificadora.
- 52. En esa medida, contrariamente a lo señalado por el administrado, esta sala evidencia que en ningún momento, con la emisión del Oficio N° 0242-2012-ANA-ALA.SLN, se produjo en aquel un error que culminara en la determinación de su responsabilidad administrativa; ello en tanto, resulta claro que para que la ANA se pueda pronunciar sobre una solicitud efectuada por parte del administrado, en todo caso, debe mediar un instrumento de gestión previamente aprobado por parte de la autoridad certificadora.
- 53. Por consiguiente, deviene en oportuno precisar que aun cuando el administrado se encuentre actualmente realizando los trámites necesarios con la finalidad de obtener la aprobación de la actualización de su EIA, ello no modifica en algo los compromisos asumidos por Panafoods en su instrumento vigente, siendo estos, de obligatorio cumplimiento, como se evidenció en las acciones de supervisión donde se detectó la conducta infractora. En virtud a dichas consideraciones, corresponde desestimar el argumento del administrado en este extremo de su recurso de apelación y confirmar la resolución venida en grado.

VII. SOBRE LA MEDIDA CORRECTIVA

- 54. Al respecto cabe señalar que, toda vez que este tribunal ha confirmado la conducta infractora N° 1 detallada en el cuadro N° 1 de la presente resolución y que, conforme a lo señalado en el acápite IV de la presente resolución, las conductas infractoras N° 2, 3 y 4, no han sido materia de impugnación por parte del administrado, por lo que estas han quedado firmes en función de lo establecido en el artículo 220° del TUO de la LPAG.
- 55. Así como, atendiendo al hecho de que Panafoods, no ha cuestionado la imposición de la medida correctiva N° 1 contenida en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, esta sala estima conveniente en confirmar aquella, a fin de que el administrado acredite su cumplimiento ante la Autoridad Decisora.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 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.- CONFIRMAR la Resolución Directoral Nº 217-2018-OEFA/DFAI del 2 de febrero de 2018, que declaró infundado el recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 1007-2017-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pacific Natural Foods S.A.C., respecto de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y ordenó el dictado de la medida correctiva N° 1 descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Pacific Natural Foods S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Registrese y comuniquese.

SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ

Presidente

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 RODRÍGUEZ
Vocal

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

MARCOS MARTIN YUI PUNIN

Vocal

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