



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

**RESOLUCIÓN N° 315-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 1814-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE  
INCENTIVOS<sup>1</sup>  
ADMINISTRADO : PACIFIC FREEZING COMPANY S.A.C.  
SECTOR : PESQUERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1027-2017-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 1027-2017-OEFA/DFSAI del 1 de setiembre de 2017, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Pacific Freezing Company S.A.C., contra la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2017, toda vez que quedó acreditada su responsabilidad administrativa por no utilizar gas natural como combustible para el funcionamiento de los calderos de la planta de congelado conforme al compromiso asumido en su EIA.*

*De otro lado, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFSAI del 28 de junio de 2017, en el extremo del dictado de la medida correctiva impuesta por la primera instancia, detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.*

Lima, 11 de octubre de 2018

<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 Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1814-2016-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF del 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 Freezing Company S.A.C.<sup>2</sup> (en adelante, **PFC**) es titular de la licencia de operación para desarrollar la actividad de procesamiento de recursos hidrobiológicos a través de la planta harina residual y de congelado dentro de su Establecimiento Industrial Pesquero (en adelante, **EIP**) ubicado en la Zona Industrial II, Mz. B Lote 4, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura (en adelante, **planta de harina**)<sup>3</sup>.
2. El 9 de mayo de 2011, a través de la Resolución Directoral N° 021-2011-PRODUCE/DIGAAP el Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) otorgó al administrado la Certificación Ambiental aprobatoria al Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, **EIA**), del proyecto de inversión denominado: "Autorización para el incremento de capacidad de 199 t/día a 352.08 t/día de la Planta de Congelado de productos Hidrobiológicos Consumo Humano Directo".
3. Del 23 al 25 de abril de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular en el EIP del administrado (en adelante, **Supervisión Regular 2014**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y de sus instrumentos de gestión ambiental.
4. Los resultados de la Supervisión Regular 2014 fueron recogidos en el Acta de Supervisión N° 067-2014-OEFA/DS-PES<sup>4</sup> del 25 de abril de 2014 (en adelante, **Acta de Supervisión**), y en el Informe de Supervisión N° 150-2014-OEFA/DS-PES<sup>5</sup> del 23 de junio de 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
5. Sobre la base del Informe de Supervisión, a través de la Resolución Subdirectoral N° 2266-2016-OEFA/DFSAI/SDI<sup>6</sup> del 30 de diciembre de 2016, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra PFC.

<sup>2</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20305673669.

<sup>3</sup> Mediante la Resolución Directoral N° 150-2006-PRODUCE/DGEPP, el Produce otorgó a PFC licencia para la operación de una planta de congelado.

Asimismo, a través de la Resolución Directoral N° 293-2007-PRODUCE/DGEPP, el Produce otorgó al administrado, la licencia para la operación de una planta de harina de residuos de productos hidrobiológicos.

<sup>4</sup> Folios 12 al 17

<sup>5</sup> Documento contenido en el disco compacto que obra en el folio 21.

<sup>6</sup> Folios 77 al 93, notificada el 30 de diciembre de 2016 (folio 94).

6. El 21 de febrero de 2017 se notificó a PFC el Informe Final de Instrucción N° 253-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>7</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), otorgando un plazo de cinco días hábiles para la presentación de los descargos<sup>8</sup>.
7. Posteriormente, la DFSAI emitió el 28 de junio de 2017 la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFSAI<sup>9</sup> a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de PFC<sup>10</sup>, respecto de la siguiente conducta infractora:

---

<sup>7</sup> Folios 195 al 204.

<sup>8</sup> Mediante escrito con registro N° 18848 presentado el 27 de febrero de 2017 (folios 207 al 241), el administrado formuló sus descargos al Informe Final de Instrucción.

<sup>9</sup> Folios 252 a 257.

<sup>10</sup> Cabe señalar que la declaración de responsabilidad administrativa se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País; y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la mencionada Ley.

**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, establézcase 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 N° 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**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de julio de 2014.

**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.

**Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora**

Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
PFC no utiliza gas natural como combustible para el funcionamiento de los calderos de la planta de congelado, conforme al compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, EIA).	<p>Numeral 24.1 del artículo 24° de la Ley N° 28611<sup>11</sup>, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA).</p> <p>Artículo 29° del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, (en adelante, <b>Reglamento de la Ley del SEIA</b>)<sup>12</sup>.</p> <p>En concordancia con: Artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, <b>Ley SEIA</b>)<sup>13</sup></p>	<p>Numeral 73 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE (en adelante, <b>RLGP</b>)<sup>14</sup>.</p> <p>Literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD<sup>15</sup>.</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 718-2018-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA.

- <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.
- <sup>12</sup> **Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**  
**Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto**  
Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.
- <sup>13</sup> **Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**  
**Artículo 15°.- Seguimiento y control**  
15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.
- <sup>14</sup> **Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de marzo de 2001, modificado por el Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de octubre de 2011.  
**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.
- <sup>15</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA-CD, a través de la cual se Tipifican infracciones administrativas y establecen 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  
**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: (...)  
c) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5 000) Unidades Impositivas Tributarias.

8. Asimismo, mediante la referida Resolución Directoral N° 718-2018-OEFA/DFAI, la DFSAI ordenó al administrado el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

**Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva**

Conducta infractora	Medidas Correctivas
No utiliza gas natural como combustible para el funcionamiento de los calderos de la planta de congelado, conforme al compromiso asumido en su EIA.	Presentar el informe técnico del mantenimiento del sistema de encendido en los dos (2) calderos, utilizados en la generación de vapor. Dicho informe deberá contener: (i) las acciones realizadas para el mantenimiento del sistema de encendido y limpieza de las trampas de hollín, (ii) medios audiovisuales que acrediten las acciones tomadas y (iii) dos (2) monitores de calidad de aire, luego de realizar las acciones antes mencionadas, a fin de verificar el cumplimiento de los ECA de aire.

9. La Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFASI, se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFSAI señaló que, conforme su EIA, PFC se comprometió a utilizar gas como combustible para el funcionamiento de los calderos de la planta de congelado.
- (ii) Pese a ello, durante la Supervisión Regular 2014, la DS constató que administrado no utiliza gas natural como combustible para el funcionamiento de los calderos de la planta de congelado.
- (iii) En sus descargos, el administrado señaló que se ve en la necesidad de seguir operando con residual de petróleo, en tanto que, en la zona donde funciona su EIP, la compañía de gas se abastece mediante camiones, siendo dicha situación riesgosa para mantener el abastecimiento continuo. Asimismo, refirió que ha atenuado los efectos del uso del petróleo residual.
- (iv) Asimismo, el administrado señaló que durante los cinco (5) últimos años la pesca ha sido escasa, por lo que, no se encuentra en capacidad financiera de asumir el gasto de realizar el cambio de quemadores de petróleo a quemadores duales, la compra de un nuevo caldero y la instalación de una estación de regulación y medición para gas, ya que al cambiar el combustible deberá realizar dichas modificaciones, y la inversión superaría los US\$ 400,000.00.
- (v) En relación con ello, la DFSAI señaló que las acciones que impedirían a la empresa brindar el abastecimiento continuo de gas al administrado, así como la capacidad financiera alegada por la empresa debido a la escasa pesca, debe tomarse en consideración que la responsabilidad en materia ambiental es objetiva, por lo que una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, únicamente podrá eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de un tercero, de

conformidad con el numeral 4.3 del artículo 4° del TUO del RPAS <sup>16</sup> y la Sexta Regla prevista en la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD<sup>17</sup>.

- (vi) En esa línea, la DFSAI indicó que el administrado no ha presentado medios probatorios que sustenten la imposibilidad de abastecer de gas de forma continua la zona donde opera su EIP, por lo que, no es posible conocer en detalle el supuesto evento que habría impedido el cumplimiento de su compromiso ambiental.
- (vii) Asimismo, en lo referido a la supuesta escasa materia prima, la DFSAI el administrado no ha alcanzado medios de prueba que permitan conocer el período de ausencia de materia prima y los recursos hidrobiológicos que supuestamente escaseaban, por lo que no es posible considerar la supuesta ausencia de dicha materia prima como un evento extraordinario e irresistible.
- (viii) En consecuencia, la DFSAI concluyó que el administrado no ha acreditado la ruptura del nexo causal entre el supuesto infractor y el hecho imputado, por lo que indicó que no corresponde eximir al administrado de responsabilidad respecto de la infracción detectada.

10. El 9 de agosto de 2017, PFC interpuso un recurso de reconsideración<sup>18</sup> contra la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFSAI.

11. Mediante la Resolución Directoral N° 1027-2017-OEFA/DFSAI<sup>19</sup> de 1 de setiembre de 2017, la DFSAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por PFC contra la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFSAI, por los siguientes fundamentos:

- (i) El administrado señaló que está gestionando ante el Produce un Informe Técnico Sustentatorio (en adelante, **ITS**), con el cual se reformularían los

<sup>16</sup> Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD  
Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

<sup>17</sup> Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD

**SEXTA.- Responsabilidad administrativa objetiva**

6.1 De conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva.

6.2 En aplicación del principio de presunción de licitud (presunción de inocencia), la autoridad competente del OEFA debe acreditar la existencia de la infracción administrativa, es decir, verificar el supuesto de hecho del tipo infractor. Sin embargo, el administrado imputado puede eximirse de responsabilidad si acredita la fractura del nexo causal sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

<sup>18</sup> Folios 260 al 262.

<sup>19</sup> Folios 268 al 270. Notificada el 21 de setiembre de 2017 (folio 271).

compromisos ambientales aprobados EIA. En ese sentido, precisó que el ITS contempla el uso del gas natural como reemplazo del petróleo conforme con la Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE<sup>20</sup>, es decir, sólo en la planta de harina de pescado, en los lugares que cuentan con línea de abastecimiento.

- (ii) Al respecto, la DFSAI señaló que los compromisos ambientales contenidos en los instrumentos de gestión ambiental vigentes deben ejecutarse en el modo, plazo u otra especificación prevista en los mismos; ello, toda vez que constituyen compromisos evaluados y verificados por la autoridad certificadora competente.
- (iii) En esa línea, la DFSAI señaló si bien el administrado solicitó a Produce una reformulación de sus compromisos ambientales en base a su ITS, el mismo aún no ha sido aprobado, por lo que el EIA de la planta de congelado todavía se encuentra vigente, debiendo el administrado cumplir con los compromisos establecidos en dicho instrumento.
- (iv) De otro lado, el administrado precisó que su empresa no ha creado ni ha incurrido en algún acto que perturbe, o que preventivamente pueda afectar al medio ambiente.
- (v) Al respecto, la DFSAI indicó que de lo actuado en el expediente y evaluado en la Resolución Directoral, se desprende que el administrado presentó un monitoreo de calidad de aire correspondiente al mes de junio del 2016 en el cual se excede el parámetro "material particulado", por lo que se colige que el incumplimiento de su compromiso ambiental podría ocasionar consecuencias negativas a la salud humana, ya que percibir dicha contaminación afectaría el aparato respiratorio e incluso el torrente sanguíneo de la persona.
- (vi) Asimismo, la primera instancia señaló que el uso de petróleo residual, genera en el encendido del caldero, hollín que está compuesto por lo general por sulfatos, amonio, nitratos, carbono elemental, compuestos orgánicos condensados, e incluso compuestos cancerígenos y metales pesados tales como arsénico, selenio, cadmio y zinc, por lo que constituye un residuo muy peligroso; poniendo en riesgo la salud de las personas.
- (vii) En atención a ello, la primera instancia señaló que, contrariamente a lo afirmado por el administrado, no es posible afirmar que el incumplimiento de su compromiso ambiental no genera afectación al medio ambiente.

20

**Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE**

**Artículo 2.-** A fin de dar cumplimiento al proceso de innovación tecnológica al que se hace referencia en el artículo precedente, los titulares de las plantas de harina y aceite de pescado y de harina residual de pescado están obligados a cumplir las siguientes disposiciones dirigidas a mitigar las emisiones de gases, vahos y el material particulado al medio ambiente:

(...)

d) Las plantas de harina y aceite de pescado y de harina residual de pescado deben cambiar el sistema de combustible de petróleo residual por el de gas natural, en los lugares que cuentan con líneas de abastecimiento.

- (viii) De otro lado, el administrado sostuvo que debería considerarse el hecho de usar un combustible diferente al establecido en su instrumento de gestión ambiental como un *"hecho de menor trascendencia"*, de acuerdo a lo previsto explícitamente en el Anexo 1, III-1 de la Resolución Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD que aprobó el "Reglamento de Subsanción Voluntaria de Incumplimiento de Menor Trascendencia" y dejar sin efecto el presente trámite.
- (ix) Al respecto, la DFSAI precisó que en el acápite mencionado por el administrado se hace referencia a: *"Incumplir los compromisos ambientales previstos en el Instrumento de Gestión Ambiental, relativos al almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos o identificación de contenedores de residuos"*. Por tanto, se trata de una conducta totalmente diferente a la que es materia de análisis en el presente PAS.
- (x) Asimismo, la primera instancia señaló que el mencionado "Reglamento de Subsanción Voluntaria de Incumplimiento de Menor Trascendencia", fue derogado por el Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD.
12. El 10 de octubre de 2017, PFC interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1027-2017-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:
- a) El administrado señaló que la elaboración de su EIA fue delegada a profesionales quienes no tomaron en cuenta los inconvenientes que se podrían generar para su realización, razón por la cual, indicó no existe responsabilidad objetiva en la conducta infractora que se le atribuye la cual no ha causado ningún daño potencial al medio ambiente.
- b) De otro lado, el administrado señaló que el 27 de enero 2017 presentó ante el Produe un Informe Técnico Sustentatorio (en adelante, **ITS**) solicitando la modificación de su EIA, conforme lo hizo saber en su oportunidad a la primera instancia; señalando que el Produe mediante la Resolución N° 056-2017-PRODUCE-DGAAMPA del 5 de octubre de 2017 aprobó la modificación su compromiso establecido en su EIA relacionado a la utilización del gas natural.
- c) Asimismo, el administrado señaló se vulneró los principios de causalidad y de presunción de licitud.
- d) Finalmente, señaló que en la resolución mediante la cual se determinó responsabilidad administrativa se mencionó que excedió el parámetro material particulado, sin embargo, indicó que dicho hecho no fue imputado dentro del presente procedimiento administrativo sancionador.

## II. COMPETENCIA

13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>21</sup>, se crea el OEFA.
14. 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>22</sup> (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.
15. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se 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>23</sup>.

<sup>21</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>22</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>23</sup> **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.

16. Complementariamente, mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>24</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>25</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.
17. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>26</sup>, y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>27</sup>, se disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

<sup>24</sup> **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.

<sup>25</sup> **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.

<sup>26</sup> **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.

<sup>27</sup> **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

**Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

**19.1** El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio 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:

- 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.
- 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.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. 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>28</sup>.
19. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>29</sup>, 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.
20. 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.
21. 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>30</sup>.
22. 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>31</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>32</sup>; y, (iii) como conjunto de

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>29</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>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>31</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>32</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>33</sup>.

23. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>34</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>35</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>36</sup>.
24. 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.
25. 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

---

*“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>33</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>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>35</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>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

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 inciertos<sup>37</sup>.

26. 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

27. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de PFC por no utilizar gas natural como combustible para el funcionamiento de los calderos de la planta de congelado, conforme al compromiso asumido en su EIA.
  - (ii) Si la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución ha sido debidamente dictada por la autoridad decisora.

#### V. DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

##### V.1 Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de PFC por no utilizar gas natural como combustible para el funcionamiento de los calderos de la planta de congelado, conforme al compromiso asumido en su EIA

28. 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.
29. 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 administrados<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>38</sup> 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.

30. Asimismo, en el artículo 76° de la LGA<sup>39</sup>, en concordancia con el artículo 6° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca<sup>40</sup> (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.
31. 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.

---

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>39</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>40</sup> 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.

32. En este orden de ideas y, tal como este Tribunal lo ha señalado anteriormente<sup>41</sup>, 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.
33. 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 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

34. Al respecto, se debe indicar que, conforme lo señalado anteriormente, el Produce mediante la Resolución Directoral N° 021-2011-PRODUCE/DIGAAP del 9 de mayo de 2011, se otorgó al administrado la Certificación Ambiental aprobatoria al EIA del proyecto de inversión denominado: "Autorización para el incremento de capacidad de 199 t/día a 352.08 t/día de la Planta de Congelado de productos Hidrobiológicos Consumo Humano Directo", como parte de la citada Resolución Directoral se presentó el Anexo "Compromisos Ambientales Asumidos", en el cual se indica como parte dichos compromisos el uso de gas como material combustible a inicios del año 2012:

**Resolución Directoral N° 021-2011-PRODUCE/DIGAAP  
ANEXO  
COMPROMISOS AMBIENTALES ASUMIDOS  
PACIFIC FREEZING COMPAÑY S.A.C.**

**Proyecto:**

Ampliación de capacidad instalada de 199 a 352.08 t/d de la planta de congelados de productos hidrobiológicos. (...)

**I. PLAN DE MANEJO AMBIENTAL (...)**

**1.2 Programa de prevención y mitigación durante la fase de operación (...)**

**1.2.4 MEDIDAS PARA CONTROL DE LAS EMISIONES GASEOSAS AL AMBIENTE**

El caldero tendrá un permanente control mediante un riguroso "Plan de Mantenimiento Preventivo" con la finalidad de obtener buenas condiciones de operación, estará equipado con tiros de 8m, trampas

<sup>41</sup> Al respecto, se pueden citar las Resoluciones N° 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, N° 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, entre otras.

de hollín y gorros chinos. La empresa invertirá para el uso del gas a inicios del año 2012.

**II. COMPROMISOS ASUMIDOS POR LA EMPRESA (...)**

- ✓ Uso de gas como material combustible, a inicios del año 2012

35. Pese a dicha obligación, durante la Supervisión Regular 2014, se detectó que el administrado no tenía instalado el sistema de gas natural para el funcionamiento de sus calderos, conforme a lo descrito en el Acta de Supervisión:

**Acta de Supervisión Directa**

HALLAZGOS	
(...)	(...)
HALLAZGOS ENCONTRADOS EN LA PLANTA DE CONGELADO	
(...)	(...)
7	Tratamiento de purgas de los calderos <b>HALLAZGO:</b> El administrado utiliza para su proceso productivo vapor que es suministrado por dos calderos que utilizan combustible petróleo R-500. Durante la supervisión se constató que el administrado no tiene instalado el sistema de gas natural para el funcionamiento de sus calderos. (...)
HALLAZGOS ENCONTRADOS EN LA PLANTA DE HARINA RESIDUAL	
(...)	(...)
6	Tratamiento de purga de calderos <b>HALLAZGO:</b> El administrado utiliza para su proceso productivo vapor que es suministrado por un caldero que utiliza como combustible R-500. (...)

Fuente: Acta de Supervisión  
 Elaboración: TFA

36. A su vez, dicho hallazgo fue recogido en el Informe de Supervisión, donde se señaló lo siguiente:

<p><b>Hallazgo N° 2</b>            El administrado cuenta con (2) dos calderos para la planta de congelado, los cuales utilizan petróleo bunker R-500.            Se verificó que no cuenta con sistema de gas para la operatividad de los calderos.            El administrado asumió el compromiso de usar gas como material combustible inicio del año 2012, descrito en la Resolución Directoral N° 021-2011-PRODUCE/DIGAAP (Anexo: Compromisos Ambientales Asumidos Pacific Freezing Company S.A.C.)</p> <p><b>Sustento:(...)</b></p>
--

Fuente: Informe de Supervisión

37. En esta línea, la DS concluyó que existen evidencias suficientes que acreditarían que el administrado no utilizaba gas natural como combustible para el funcionamiento de los calderos de la planta de congelado conforme al compromiso asumido en su EIA.
38. En virtud a lo actuado en el expediente, la Autoridad Decisora declaró la responsabilidad administrativa de PFC por no utilizar gas natural como combustible para el funcionamiento de los calderos de la planta de congelado conforme al compromiso asumido en su EIA.

Respecto a los argumentos del administrado

39. El administrado señaló que la elaboración de su EIA fue delegada a profesionales quienes no tomaron en cuenta los inconvenientes que se podrían generar para su realización, razón por la cual, indicó no existe responsabilidad objetiva en la conducta infractora que se le atribuye la cual no ha causado ningún daño potencial al medio ambiente.
40. Al respecto, corresponde señalar que en el numeral 10 del artículo 246° del TUO de la LPAG se dispone que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo en los casos en que por ley o decreto se disponga lo contrario<sup>42</sup>.
41. Asimismo, conforme con el artículo 144° de la LGA<sup>43</sup>, la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva.
42. Por su parte, en el artículo 18° de la Ley N° 29325<sup>44</sup> se establece que los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

  
42

**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: (...)

**10. Culpabilidad.** - La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva<sup>1</sup>

  
43

**Ley N° 28611.**

**Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva**

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.

  
44

**Ley N° 29325.**

**Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva**

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

43. Al respecto, cabe indicar que, según Peña Chacón:

(...) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asumen un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma<sup>45</sup>.

44. De lo expuesto, la responsabilidad administrativa en el marco de un procedimiento administrativo sancionador seguido ante el OEFA es objetiva, conforme a lo establecido en el ordenamiento normativo desarrollado.

45. En ese sentido, el administrado debió adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir con su obligación ambiental, por lo que, cualquier justificación en el marco de la responsabilidad objetiva deberá evaluarse según las eximentes señaladas en la ley.

46. Al respecto, cabe señalar que, de acuerdo con lo establecido en el literal a) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG<sup>46</sup>, constituye condición eximente de la responsabilidad por infracciones el caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.

47. Partiendo de ello, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, adicionalmente, que este reviste de las características de extraordinario, imprevisible e irresistible<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> PEÑA CHACÓN, Mario, *Daño responsabilidad y reparación ambiental*. Disponible en: <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10\\_penachacon03.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf)>. Consulta: 22 de junio de 2018.

Cabe agregar que según Martín Mateo "La objetivización de la responsabilidad tiene un campo extraordinariamente propicio en las relaciones reguladas por el Derecho ambiental en cuanto que efectivamente buena parte de los daños causados al perturbarse los elementos ambientales, tienen carácter ocasional y son producto de fallos en los dispositivos técnicos de control."

MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p 112.

<sup>46</sup> TUO de la LPAG.

**Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones**

1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.

<sup>47</sup> Respecto a estas características, cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por De Trazegnies, lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño, notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, siguiendo al citado autor, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él.

48. Ahora bien, como quiera que en el presente caso la infracción imputada atiende a que PFC no utilizó gas natural como combustible para el funcionamiento de los calderos de la planta de congelado conforme al compromiso asumido en su EIA, lo alegado por el administrado relacionado a que su EIA fue elaborado por profesionales que no tomaron en cuenta la imposibilidad de implementar la utilización de dicho combustible, no constituye un supuesto de caso fortuito que genere la ruptura del nexo causal, pues no reviste las características de extraordinario, ni imprevisible e irresistible, toda vez que, el proceso de elaboración de un IGA conlleva una serie de coordinaciones entre la empresa consultora y el administrado, en las cuales el administrado debe indicar, entre otras, las condiciones actuales y modificaciones de su operación, esto con el fin de que el IGA contenga las medidas de manejo ambiental adecuadas a la naturaleza de su actividad más aun, tomando en cuenta que PFC en virtud de un título habilitante concedido por el Estado, tenía conocimiento de las características propias de las actividades pesqueras y las actuaciones que deben producirse, situación que se encontraba dentro de su esfera de dominio y control.
49. Por todo lo expuesto, y en tanto que PFC no acreditó la ruptura de nexo causal, a efectos de desvirtuar la imputación de la conducta infractora detallada en el cuadro N° 1, por la que se determinó su responsabilidad administrativa, corresponde desestimar lo argumentado por del administrado en su recurso de apelación y confirmar la resolución venida en grado en este extremo.
50. Ahora bien, respecto a lo que alegado por el administrado que su actuación no ha generado ningún daño potencial, cabe señalar que de conformidad con la normativa ambiental el daño potencial es la contingencia, riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tienen su origen en el desarrollo de actividades humanas.
51. De ello, se desprende que para que se configure un daño potencial, basta que se produzca el riesgo de un impacto negativo a la flora o fauna, caso contrario a lo que ocurre con el daño real, el cual sí se produce un impacto negativo<sup>48</sup>.

(DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 336 - 341.)

Partiendo de ello, el mencionado académico señala: “*para considerar la notoriedad del hecho como elemento esencial del caso fortuito no se requiere que esta característica (notorio o publico o de magnitud) haya sido expresamente señalada en el artículo 1315: está implícitamente en la exigencia de que se trate de un hecho extraordinario*” (p 339).

<sup>48</sup>

Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, que aprobó los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el Literal D) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325:

- a.1) **Daño real o concreto:** Detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio actual y probado, causado al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia del desarrollo de actividades humanas
- a.2) **Daño potencial:** Contingencia, riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tienen su origen en el desarrollo de actividades humanas.

52. Sin perjuicio de ello, tal como se ha señalado a lo largo de la presente resolución, la conducta infractora se encuentra referida al incumplimiento de un compromiso asumido por PFC en su EIA<sup>49</sup>, en ese sentido, es pertinente señalar que el no cumplir con los compromisos ambientales en el modo, forma y tiempo previsto en los mismos, podrían ocasionar situaciones adversas al ambiente ello teniendo en cuenta que la finalidad que se busca con los compromisos asumidos en un instrumento de gestión ambiental, los cuales han sido evaluados y aprobados por la autoridad certificadora competente, es la prevención de impactos negativos al ambiente.
53. Asimismo, cabe señalar que, al no realizar el cambio de petróleo residual por gas natural como combustible, el administrado no mitigaría las emisiones de gases producto de su actividad productiva<sup>50</sup>, toda vez que el uso de gas natural genera menores residuos producto de la combustión (CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> y partículas sólidas)<sup>51</sup>.
54. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en dicho extremo.
55. De otro lado, el administrado señaló que 27 de enero 2017 presentó ante el Produce un ITS solicitando la modificación de su EIA, conforme lo hizo saber en su oportunidad a la primera instancia; señalando que el Produce mediante la Resolución N° 056-2017-PRODUCE-DGAAMPA del 5 de octubre de 2017 aprobó la modificación su compromiso establecido en su EIA relacionado a la utilización del gas natural.
56. Sobre el particular, cabe señalar que el Decreto Supremo N° 054-2013-PCM tiene por objeto "*Aprobar las disposiciones especiales para los procedimientos administrativos de autorizaciones y/o certificaciones para los proyectos de inversión en el ámbito del territorio nacional*"<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Al respecto, cabe indicar que, según Granero, el estudio de impacto ambiental es un documento técnico en el que se identifican, valoran y previenen los impactos, planteando el seguimiento y control ambiental de la ejecución de un proyecto. Por lo tanto, el objetivo general del EIA pasa por el estudio del medio biofísico y socio-económico, el análisis del proyecto y la identificación y definición de las acciones que pueden provocar un impacto ambiental, recogiendo las propuestas para evitarlos, reducirlos o compensarlos.

GRANERO, Javier, [et-al], *Evaluación de Impacto Ambiental*, Primera Edición. FC. Editorial. España. 2011, p. 75.

<sup>50</sup> **Resolución Ministerial N° 621-2008-PRODUCE**

Artículo 2. A fin de dar cumplimiento al proceso de innovación tecnológica al que se hace referencia en el artículo precedente, los titulares de las plantas de harina y aceite de pescado y de harina residual de pescado están obligados a cumplir las siguientes disposiciones dirigidas a mitigar las emisiones de gases, vahos y el material particulado al medio ambiente: (...)

d) Las plantas de harina y aceite de pescado y de harina residual de pescado deben cambiar el sistema de combustible de petróleo residual por el de gas natural, en los lugares que cuentan con líneas de abastecimiento.

<sup>51</sup> Gas Natural y Medio Ambiente, Ministerio para la Transición Ecológica, Gobierno de España.

Disponible en:

<https://www.mincotur.gob.es/energia/gas/Gas/Paginas/gasnatural.aspx>

Revisado el 9 de octubre de 2018

<sup>52</sup> Tal como se indica en el artículo 1° del mencionado decreto.

57. En específico, en el artículo 4° del mencionado decreto supremo se establece que no se requerirá un procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental, en los casos que sea necesario modificar componentes auxiliares o hacer ampliaciones en proyectos que cuentan con certificación ambiental aprobada que tienen impacto ambiental no significativo o se pretenda hacer mejoras tecnológicas<sup>53</sup>.
58. Corresponde precisar que el supuesto contenido en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, no habilita a los administrados a modificar sus compromisos contemplados en sus instrumentos de gestión ambiental sin la previa conformidad de la autoridad competente, toda vez que, según lo dispuesto en el mencionado artículo, si desea hacer una modificación al instrumento de gestión ambiental, el titular está obligado a presentar un ITS ante la autoridad sectorial ambiental competente, debiendo dicha autoridad emitir su conformidad.
59. Ahora bien, del análisis del mencionado precepto se colige que la solicitud formulada por los administrados se caracteriza por ser un procedimiento de evaluación previa, toda vez que el procedimiento administrativo seguido bajo este régimen requiere de la presentación de un ITS ante el Produce, y su posterior aprobación por dicha entidad certificadora. En tal sentido, el carácter especial de dicho procedimiento, no solo se evidencia en el plazo de su tramitación, sino en dicha calificación, a fin de poder realizar las modificaciones de componentes auxiliares o para hacer mejoras tecnológicas en las operaciones.
60. En el caso en concreto PFC presentó un ITS ante el Produce a efectos de modificar su EIA el 27 de enero de 2017. En razón a ello, dicha entidad mediante la Resolución 56-2017-PRODUCE/DGAAMPA del 5 de octubre de 2017, aprobó la modificación del EIA, precisándose que PFC hará uso del aditivo TPX para minimizar las emisiones nocivas al ambiente, hasta que se instalen líneas de abastecimiento de gas natural que permita efectuar el cambio de la matriz energética en los calderos de vapor, conforme se observa en el siguiente diagrama:

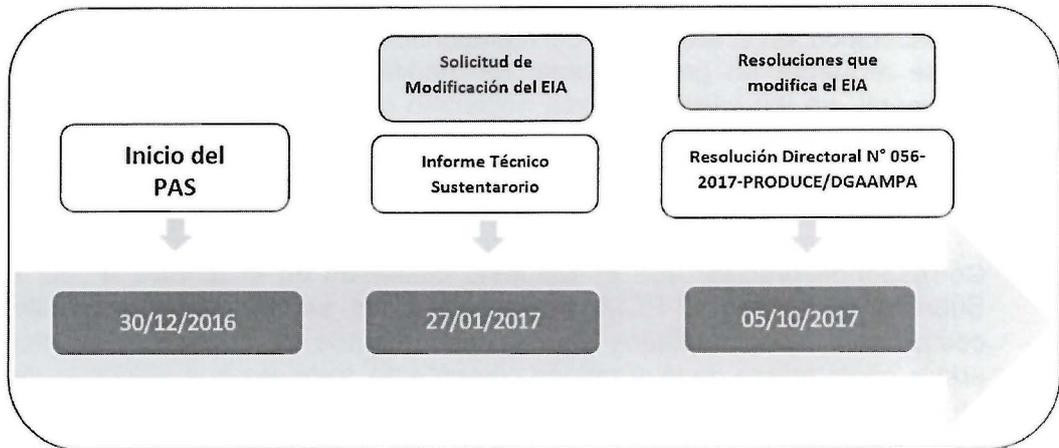
**Gráfico N° 1: Línea de tiempo - Modificación del EIA**

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

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

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

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



Elaboración: TFA

61. Conforme se observa del gráfico anterior el procedimiento para la modificación del EIA fue el siguiente:

- El 27 de enero de 2017 el administrado presentó el ITS ante el Produce.
- El 5 de octubre de 2017, luego de la evaluación al ITS presentado, el Produce a través de la Resolución Directoral N° 056-2017-PRODUCE/DGAAMPA aprobó la modificación del EIA, conforme lo siguiente:

*Resolución Directoral*

**N° 0056-2017-PRODUCE/DGAAMPA**  
Lima, 05 de octubre del 2017

**Artículo 2.- MODIFICAR** el compromiso ambiental asumido por la empresa PACIFIC FREEZING COMPANY S.A.C., aprobados mediante Resolución Directoral n° 021-2011-PRODUCE/DIGAAP de fecha 9 de mayo de 2011, conforme al siguiente detalle:

Compromisos de la R.D. n° 021-2011-PRODUCE/DIGAAP		Modificación del compromiso con ITS- 2017
<b>Medidas para control de emisiones gaseosas al ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El caldero tendrá un permanente control mediante un riguroso "Plan de mantenimiento preventivo" con la finalidad de obtener buenas condiciones de operación, estará equipado con tiros de 8 m, trampas de hollín y gorros chinos. La empresa invertirá para el uso del gas a inicios del año 2012.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de aditivo TPx HDNtek, para minimizar las emisiones nocivas al ambiente, hasta que instalen líneas de abastecimiento de gas natural que permita efectuar el cambio de la matriz energética en los calderos de vapor.</li> </ul>

Fuente: Resolución Directoral N° 056-2017-PRODUCE/DGAAMPA

62. De lo señalado en el considerando precedente, se colige que la resolución que aprobó la modificación del EIA, en el extremo referido al cambio de uso de gas natural, se emitió el 5 de octubre de 2017; es decir, con posterioridad a la Supervisión Regular 2014 y al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador. En esa línea argumentativa, al momento de la Supervisión Regular 2014, el administrado se encontraba obligado a cumplir con sus compromisos contenidos en su EIA aprobado mediante la Resolución Directoral N° 021-2011-PRODUCE/DIGAAP.
63. Tomando ello en consideración, esta sala considera pertinente señalar que los instrumentos sirven para determinar los potenciales impactos positivos y negativos que podría generar un proyecto a ser implementado en un área determinada, generando obligaciones que tienen por objeto proponer estrategias de manera ambiental orientadas a prevenir, mitigar o corregir los impactos ambientales<sup>54</sup>.
64. En razón a ello y, tal como este tribunal lo ha señalado anteriormente<sup>55</sup> los compromisos ambientales contenidos en los instrumentos de gestión ambiental deben ejecutarse en el modo, forma y tiempo previsto en los mismos, toda vez que constituyen compromisos evaluados y aprobados por la autoridad certificadora competente.
65. En esa línea argumentativa, se debe señalar que mientras el administrado no obtuviera la aprobación de la modificación de su EIA, respecto al compromiso materia del presente procedimiento administrativo sancionador, se encontraba en la obligación de cumplir con el compromiso ambiental establecido en la Resolución Directoral N° 021-2011-PRODUCE/DIGAAP, toda vez que el solo hecho de haber presentado su solicitud de modificación del EIA, no lo facultaba a no cumplir sus compromisos ambientales asumidos.
66. En razón a lo expuesto, debe indicarse que lo alegado por el administrado no desvirtúa el hecho constatado por los supervisores, ni la acreditación de la existencia de una infracción administrativa –como se ha dejado sentado–, toda vez que ha quedado acreditado que al momento de la Supervisión Regular 2014 se encontraba obligado utilizar gas natural como combustible para el funcionamiento de los calderos de la planta de congelado conforme al compromiso asumido en su EIA.
67. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en su recurso de apelación en el presente extremo.

<sup>54</sup> WIELAND FERNANDINI, Patrick, *Introducción al Derecho Ambiental*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, 2017, p. 83.

<sup>55</sup> Al respecto, se pueden citar las Resoluciones N° 003-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de enero de 2018, N° 074-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de noviembre de 2017, N° 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, N° 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, entre otras.

68. De otro lado, el administrado señaló se vulneró los principios de causalidad y de presunción de licitud.
69. Sobre el particular, cabe mencionar que el principio de presunción de licitud constituye una de las exigencias que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa presumiéndose, en virtud del mismo, que los administrados han actuado apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario, ello de conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 246° del TUO de la LPAG.
70. Este principio –también conocido como *presunción de inocencia*– se ha de entender no solo como limitador de la potestad sancionadora, sino que va más allá en la medida en la que  *cubre al imputado durante el procedimiento sancionador, y se desvanece o confirma gradualmente, a medida que la actividad probatoria se va desarrollando, para finalmente definirse mediante el acto administrativo final del procedimiento*<sup>56</sup>.
71. De lo expuesto, se advierte que la presunción de licitud que rige la potestad administrativa sancionadora, solo podrá ser desvirtuada en caso la autoridad administrativa aporte (de oficio) los medios probatorios que acrediten los hechos imputados al administrado y que sirvan de sustento para la decisión final del caso<sup>57</sup>.
72. En este sentido, corresponde indicar que, la DFSAI determinó responsabilidad administrativa por la conducta infractora materia de análisis sustentando su pronunciamiento tomando como base la información advertida durante la Supervisión Regular 2014; información plasmada en el Acta de Supervisión y el Informe de Supervisión.
73. De lo señalado, esta sala es de la opinión que en el presente procedimiento administrativo sancionador se han utilizado los medios probatorios idóneos para determinar responsabilidad administrativa de PFC por la conducta infractora señalada en el cuadro N° 1 de la presente resolución, vale decir acreditando la existencia de elementos suficientes que demuestran que se incumplió la normatividad ambiental.
74. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el administrado, toda vez que ha quedado acreditado que la primera instancia motivó su decisión y evaluó los medios probatorios que sustentan la determinación de responsabilidad administrativa, por ende, la resolución venida en grado ha sido emitida en plena observancia del principio de licitud.

<sup>56</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Lima: Gaceta Jurídica, 2018, Tomo II pp. 440 y 441.

<sup>57</sup> Cabe precisar que la labor probatoria por parte de la Administración se encuentra regulada conforme a los principios de impulso de oficio y verdad material, los que se encuentran recogidos en los numerales 1.3 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

75. Asimismo, contrariamente a lo alegado por el administrado, esta sala considera que dentro del presente procedimiento administrativo sancionador no se ha vulnerado el principio de causalidad, toda vez que de la valoración a los medios probatorios y elementos del expediente se ha determinado que existió una relación de causalidad entre la actuación del administrado y la conducta infractora detallada en el cuadro N° 1 de la presente resolución.
76. Por las consideraciones expuestas, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 1027-2017-OEFA/DFSAI del 1 de setiembre, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por PFC contra la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFAI, del 28 de junio de 2017, toda vez que quedó acreditada su responsabilidad administrativa por no utilizar gas natural como combustible para el funcionamiento de los calderos de la planta de congelado conforme al compromiso asumido en su EIA.

**V.2 Si la medida correctiva señalada en el cuadro N° 2 de la presente resolución ha sido debidamente dictada por la autoridad decisora**

77. Ahora bien, previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta sala especializada considera pertinente exponer el marco normativo que regula la facultad de dictar medidas correctivas por parte de la autoridad decisora.
78. Al respecto, es preciso recordar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra dentro del régimen excepcional del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**), que estableció que durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida Ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> En este mismo sentido, en el artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio 2014, mediante la cual se aprueban las "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país", se señala lo siguiente:

**Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite**

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

- 2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
- 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

79. En atención a dicho régimen excepcional, en la tramitación de procedimientos excepcionales, que está en el marco de la Ley N° 30230, se dictan medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (suspendiéndose el procedimiento), y en caso no se cumplan, se reanuda el procedimiento y se impone la sanción correspondiente, que tiene como el presupuesto objetivo la declaración de la existencia de una infracción administrativa.
80. Conforme con el artículo 6° del TUO del RPAS, la autoridad decisora es el órgano competente para determinar la existencia de infracciones administrativas, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.
81. Sobre el particular, cabe mencionar que la medida correctiva tiene por finalidad la protección del ambiente<sup>59</sup>, razón por la cual constituye una obligación ambiental fiscalizable que debe ser cumplida en el plazo, forma y modo establecidos por la autoridad competente, según lo dispuesto en el numeral 2.1 del artículo 2° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD<sup>60</sup>, vigente a la fecha de emitida la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFSAL.
82. En base a tales consideraciones, la DFSAL emitió la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFSAL, a través de la cual dispone como medida correctiva la obligación señalada en el cuadro N° 2 de la presente resolución.
83. Ahora bien, PFC señaló con relación a la medida correctiva que en la resolución venida en grado se mencionó que excedió el parámetro material particulado; sin embargo, indicó que dicho hecho no fue imputado dentro del presente procedimiento administrativo sancionador.

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.

2.4 Si en un expediente administrativo se tramitan imputaciones referidas a infracciones contenidas tanto en el Numeral 2.1 como en el Numeral 2.2 precedentes, la Autoridad Decisora procederá a desacumular las imputaciones en expedientes distintos.

<sup>59</sup> De manera específica, la medida correctiva busca “revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas”. Véase el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

<sup>60</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015.

**Artículo 2°.- Medidas administrativas**

2.1 Las medidas administrativas son disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA que tienen por finalidad de interés público la protección ambiental. Dichas medidas forman parte de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados y deben ser cumplidas en el plazo, forma y modo establecidos.

84. Antes de analizar los requisitos de validez de la medida correctiva dictada en el marco de la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, este tribunal considera importante en señalar que de la revisión de la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFSAI, lo relacionado al exceso del parámetro de material particulado, únicamente fue considerado por la DFSAI a efecto de determinar si correspondía el dictado de una medida correctiva y no para determinar responsabilidad administrativa, por lo que, esta sala procederá a analizar si la medida correctiva señalada en el cuadro N° 2 de la presente resolución ha sido debidamente dictada por la autoridad decisora.
85. Al respecto, se advierte que, la DFSAI al momento de describir la obligación que debía realizar el administrado como medida correctiva no precisó el plazo, forma y modo para el cumplimiento de la misma; en tal sentido, el dictado la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 no cumple con los presupuestos antes señalados.
86. En razón a ello, esta sala es de la opinión que la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFSAI, en el extremo que dictó la medida correctiva, fue emitida vulnerando los principios de legalidad y debido procedimiento, recogidos en los numerales 1.1 y 1.2 del artículo IV del TUO de la LPAG, lo cual contraviene a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias, por tanto constituye un vicio del acto administrativo que causa su nulidad<sup>61</sup>; y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la referida medida correctiva<sup>62</sup>.
87. Atendiendo a todo lo expuesto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFSAI, en el extremo que dictó la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por haberse incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, ello al haberse vulnerado los principios del debido procedimiento y tipicidad. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo.
88. Sin perjuicio de ello, y tal como se ha señalado el acápite anterior, corresponde precisar que el Produce a través de la Resolución Directoral N° 056-2017-PRODUCE/DGAAMPA aprobó la modificación del EIA, en el extremo referido al cambio de uso de gas natural, permitiendo al administrado el Uso de aditivo TPx HDNtek, hasta que se instalen líneas de abastecimiento de gas natural<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> **TUO de la LPAG.**  
**Artículo 10.- Causales de nulidad**  
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:  
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

<sup>62</sup> **TUO de la LPAG.**  
**Artículo 13.- Alcances de la nulidad**  
13.1 La nulidad de un acto solo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.  
(...)

<sup>63</sup> Resolución Directoral N° 056-2017-PRODUCE/DGAAMPA:

89. Asimismo, en atención a lo dispuesto por el numeral 11.3<sup>64</sup> del artículo 11° del TUO de la LPAG, corresponde disponer que se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFSAI.
90. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** – **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1027-2017-OEFA/DFSAI del 1 de setiembre de 2017, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Pacific Freezing Company S.A.C., contra la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFSAI, del 28 de junio de 2017, mediante la cual se determinó responsabilidad administrativa respecto a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo 2.- MODIFICAR** el compromiso ambiental asumido por la empresa **PACIFIC FREEZING COMPANY S.A.C.**, aprobados mediante Resolución Directoral n° 021-2011-PRODUCE/DIGAAP de fecha 9 de mayo de 2011, conforme al siguiente detalle:

Compromisos de la R.D. n° 021-2011-PRODUCE/DIGAAP		Modificación del compromiso con ITS- 2017
Medidas para control de emisiones gaseosas al ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>El caldero tendrá un permanente control mediante un riguroso "Plan de mantenimiento preventivo" con la finalidad de obtener buenas condiciones de operación, estará equipado con tiros de 8 m, trampas de hollín y gorros chinos. La empresa invertirá para el uso del gas a inicios del año 2012.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uso de aditivo TPx HDNtek, para minimizar las emisiones nocivas al ambiente, hasta que instalen líneas de abastecimiento de gas natural que permita efectuar el cambio de la matriz energética en los calderos de vapor.</li> </ul>

64

TUO de la LPAG

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

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

**SEGUNDO.** – Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 718-2017-OEFA/DFSAI del 28 de junio de 2017, en el extremo del dictado de la medida correctiva detallada en el cuadro N° 2 de la presente resolución; debiéndose retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución. En consecuencia, devolver los actuados a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

**TERCERO.** – Notificar la presente resolución a Pacific Freezing Company S.A.C., y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, para los fines correspondientes.

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

Regístrese y comuníquese.

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

.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**  
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