



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

RESOLUCIÓN N° 064-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 0018-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : AJEPER DEL ORIENTE S.A.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2903-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 2903-2018-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Ajeper del Oriente S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.*

Asimismo, se dispone que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA proceda con la verificación del cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Lima, 12 de febrero de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Ajeper del Oriente S.A.¹ (en adelante, **Ajeper del Oriente**) es titular de la Planta Tarapoto, ubicada en jr. Jiménez Pimentel N° 1051, distrito de Tarapoto, provincia y departamento de San Martín.
2. La Planta Tarapoto de Ajeper del Oriente cuenta con un Diagnóstico Ambiental Preliminar (**DAP**), aprobado mediante Oficio N° 4476-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 24 de noviembre de 2008, por la Dirección de Asuntos Ambientales de Industria del Ministerio de la Producción (**PRODUCE**).
3. El 14 de abril de 2016, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular a la Planta Tarapoto (**Supervisión Regular 2016**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y de sus instrumentos de gestión ambiental.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20393177706.

4. Como resultado de dicha diligencia, la DS identificó una presunta infracción administrativa, la cual fue recogida en el Acta de Supervisión Directa del 14 de abril de 2016² (**Acta de Supervisión**), y analizada en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 266-2016-OEFA/DS-IND del 4 de mayo de 2016³ (**Informe Preliminar**).
5. Mediante el Informe de Supervisión Directa N° 1068-2016-OEFA/DS-IND del 30 de noviembre de 2016⁴ (**Informe de Supervisión**), la Dirección de Supervisión analizó los hallazgos detectados durante la Supervisión Regular 2016, concluyendo que el administrado habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
6. Con base en ello, mediante Resolución Subdirectoral N° 070-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 5 de febrero de 2018⁵, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (**SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador (**PAS**) contra Ajeper del Oriente.
7. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado⁶ y los argumentos vertidos en el Informe Oral solicitado por el administrado⁷, la SFAP emitió el Informe Final de Instrucción N° 252-2018-OEFA-DFAI/SFAP del 28 de mayo de 2018 (**Informe Final de Instrucción**)⁸.
8. Cabe anotar que mediante la Resolución Directoral N° 854-2018-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2018⁹, se resolvió ampliar por tres meses el plazo de caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador.
9. De forma posterior¹⁰, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2903-2018-OEFA/DFAI¹¹ del 29 de noviembre de 2018 (**Resolución Directoral**), por medio de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Ajeper del Oriente¹², respecto de la conducta detallada a continuación:

² Folios 1 al 3.

³ Folios del 40 al 53.

⁴ Folios del 5 al 10.

⁵ Folios 54 y 55. Notificado al administrado el 9 de febrero de 2018 (folio 56).

⁶ Presentados mediante escrito con Registro N° 20803 de 9 de marzo de 2018 (folios 58 al 89).

⁷ El Informe Oral se llevó a cabo el 9 de mayo de 2018 (folio 92).

⁸ Folios 94 al 99. Notificado el 5 de junio de 2018 mediante Carta N° 1737-2018-OEFA/DFAI (folio 101).

⁹ Folios 119 y 120. Notificado al administrado el 31 de octubre de 2018 (folio 121).

¹⁰ Luego de la evaluación de los descargos formulados mediante escrito con Registro N° 55318 de 28 de junio de 2018 (folios 103 al 114), y, de realizada la audiencia de Informe Oral del 27 de noviembre de 2018 (folio 124).

¹¹ Folios 135 al 142. Notificado el 6 de diciembre de 2018 (folio 143).

¹² Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa del administrado, se realizó en virtud de lo

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El administrado no implementó un sistema de tratamiento de efluentes: equipo de medición y control de pH, incumpliendo lo establecido en el	Artículo 18° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA) ¹³ . Artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 (LSNEIA) ¹⁴ .	Literal c) del Numeral 4.1 del Artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas. Resolución de Consejo Directivo N° 049-

dispuesto en la siguiente normativa:

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 periodo, 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

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.

¹³ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

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. (...)

¹⁴ **LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

Artículo 15.- Seguimiento y control

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

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	DAP, aprobado para la Planta Tarapoto.	Artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) ¹⁵ . Literal b) del artículo 13° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (RGAIMCI) ¹⁶ .	2013-OEFA/CD. (RCD N° 049-2013-OEFA/CD) Numeral 2.3 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁷ .

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 070-2018-OEFA/DFAI/SFAP
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

10. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 2903-2018-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó que en calidad de medida correctiva, Ajeper del Oriente cumpla con lo siguiente:

¹⁵ **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 29.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

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

¹⁶ **Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno**, aprobado por **DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de setiembre de 2015.

Artículo 13.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular: (...)

- b) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus actividades, las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad competente, así como todo compromiso asumido en el instrumento, en los plazos y términos establecidos.

¹⁷ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD**, que tipifica las infracciones administrativas y establece la escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013. (...)

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

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas

DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL					
2	INFRACCIÓN	BASE LEGAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2.3	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE		De 50 a 5 000 UIT

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

Conducta Infractora	Medidas correctivas		
	Obligación	Plazo	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
El administrado no ha implementado un sistema de tratamiento de efluentes industriales, de acuerdo a lo establecido en su DAP.	Acreditar la implementación del sistema de tratamiento de efluentes compuesto por equipo de medición y control de pH, conforme a lo establecido en el DAP de la planta Tarapoto.	En un plazo de sesenta y seis (66) días hábiles contados desde el día siguiente de recibida la notificación de la presente Resolución Directoral.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá presentar ante esta Dirección un informe técnico que contenga: (i) Memoria descriptiva de los equipos de medición, control de pH, entre otros, instalados para acreditar la implementación del sistema de tratamiento de los efluentes industriales. (ii) Copia de facturas, boletas, que se emitieron para implementación del sistema de tratamiento de efluentes (iii) Medios visuales (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84) que acrediten la implementación del sistema de tratamiento.

Fuente: Resolución Directoral N° 2903-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

11. La Resolución Directoral N° 2903-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) La DFAI manifestó que de acuerdo con el Cronograma de Implementación de las Alternativas de Solución e Inversiones Estimadas del Diagnóstico Ambiental Preliminar, aprobado por el Ministerio de la Producción, mediante Oficio N° 4476-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 24 de noviembre de 2008¹⁸, Ajeper del Oriente se comprometió a implementar en la Planta Tarapoto, un sistema de tratamiento de efluentes: equipo de medición y control de pH, con la finalidad de controlar la calidad del efluente que va al colector público.
- ii) No obstante ello, durante la Supervisión Regular 2016, la DS constató que para el manejo del agua residual industrial de la planta, el administrado cuenta con canaletas que pasan por las principales áreas productivas y tuberías internas que conducen el efluente hacia la descarga al colector público, que se ubica en la parte posterior de la planta; sin embargo, no se observó el sistema de tratamiento para el efluente industrial que se genera en los procesos de elaboración y envasado de bebidas jarabeadas en la planta Tarapoto. Asimismo, se verificó que el administrado no cuenta con un equipo de medición y control de pH para el tratamiento de los efluentes industriales conforme lo establecido en su DAP.

¹⁸ Folios 11 y 12/reverso.

- 
- 
- 
- iii) Con relación a la afirmación del administrado referida a que los resultados de obtenidos en la Supervisión Regular 2016 y en el Informe de Ensayo N° MA1708189 del 19 de mayo de 2017, realizado por el Laboratorio S.G.S Perú S.A.C., demuestran que los efluentes residuales industriales generados en su Planta Tarapoto, cumplen con los VMA aprobados por el Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA; la DFAI expresó que dicha norma no fue contemplada en su instrumento de gestión ambiental, puesto que a la fecha de aprobación del DAP del Administrado, la norma de comparación vigente era el Reglamento de Desagües Industriales, aprobado por el D.S. N° 28-60 SAPL.
 - iv) De otro lado, la DFAI se remitió al documento que sustenta el levantamiento de observaciones para la aprobación el DAP, Informe N° 2042-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI¹⁹, el cual señala que los efluentes industriales que se generan en el proceso productivo provienen principalmente de las siguientes operaciones unitarias: (i) áreas de producción y tanques de jarabe, (ii) lavado de pisos, (iii) lavado de botellas, (iv) enjuague de botellas de vidrio con solución de soda caustica – hidróxido de sodio, (v) limpieza de lavadora, (vi) lavado de ablandadores, entre otros. Con base en esta información, indicó que los efluentes industriales procedentes del proceso de lavado de botellas tienen la particularidad de ser un efluente básico (pH mayor al 7) por el uso de la soda caustica, por lo que requieren ser neutralizados antes de verterlos al sistema de alcantarillado.
 - v) Agregó, que de acuerdo a lo señalado, la no implementación de un sistema de tratamiento para efluentes: equipo de medición y control de pH, representa un daño a la infraestructura de la red de alcantarillado, y un daño potencial a la vida o salud humana.
 - vi) Sobre la vulneración al principio de verdad material, la DFAI resaltó que los hechos materia del presente PAS, han sido verificados plenamente a través del Acta de Supervisión del 14 de abril de 2016, y el registro fotográfico del Informe de Supervisión, por lo que el referido principio no ha sido afectado.
 - vii) Respecto a la presunción de licitud reconocida a favor del administrado, precisó que dicha presunción no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada cuando los hechos probados por la Administración no han sido desacreditados por el administrado de manera objetiva, conforme ha sucedido en el presente PAS.
 - viii) Finalmente, en cuanto a lo manifestado por Ajeper del Oriente durante la audiencia de informe oral del 9 de mayo de 2018, sobre el trámite de modificación y/o actualización de su DAP, la DFAI indicó que, en tanto la autoridad competente no apruebe la modificación del compromiso asumido, se mantiene la obligatoriedad de su cumplimiento.

¹⁹ Folios 15 al 21.

- ix) En atención a lo expuesto, la Autoridad Decisora determinó la responsabilidad administrativa de Ajeper del Oriente por incumplir el compromiso establecido en su instrumento de gestión ambiental, de implementar un sistema de tratamiento de efluentes: equipo de medición y control de pH en su Planta Tarapoto.
12. Mediante escrito presentado el 28 de diciembre de 2018, Ajeper del Oriente interpuso recurso de apelación²⁰ contra la Resolución Directoral N° 2903-2018-OEFA/DFAI, en atención a siguientes argumentos:

Sobre la tipificación de la conducta infractora

- a) Ajeper del Oriente considera, que el tipo infractor de la conducta imputada, esto es, incumplir lo establecido en los instrumentos de gestión ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana, se encuentra configurado por tres elementos: la preexistencia de un instrumento de gestión ambiental, su incumplimiento y la generación de un daño potencial a la vida o salud humana, precisando que en el presente caso se ha acreditado la pre existencia de la obligación contenida en el DAP y se ha verificado su incumplimiento; no obstante, no se ha acreditado que los efluentes industriales de la Planta Tarapoto, ante la falta de equipo de medición y control de pH, pudieran generar un daño potencial a la vida o salud humana.
- b) En esta línea agregó, que dichos vertimientos son dispuestos a través de una infraestructura impermeabilizada (canaletas y tuberías) por lo que no generan daño al a la salud humana de las personas que eventualmente se encuentren dentro del área de influencia.
- c) Por estos fundamentos, advierte que la autoridad decisora ha construido el tercer elemento del tipo infractor, esto es, el daño potencial a la vida o salud humana, con base en fórmulas genéricas, sin recabar pruebas o evidencias que acrediten plenamente la generación de daño potencial a la vida o salud humana.

Respecto a los principios de debida motivación, verdad material y licitud.

- d) Ajeper del Oriente argumenta que la autoridad decisora ha motivado indebidamente la resolución apelada, toda vez que afirma erróneamente que los resultados de los monitoreos respecto al parámetro pH, excedieron los valores establecidos en el Decreto Supremo N° 28-60-SAPL, Reglamento de Desagües Industriales.
- e) Ajeper del Oriente, requirió la revisión de la apelada en el marco de los principios de debida motivación de los actos administrativos y de verdad material, toda vez que los hechos que motivan la imputación de la infracción

²⁰ Presentada mediante escrito con Registro N° 104444 del 28 de diciembre de 2018 (folios 145 al 154).

deben estar plenamente verificados y sustentados en pruebas que generen convicción sobre los mismos.

- f) Agregó, que, de acuerdo al principio de presunción de licitud, la Administración debe presumir que los administrados actúan apegados a sus deberes mientras no cuente con evidencia en contrario.
 - g) En este orden de ideas, Ajeper del Oriente, citó las Resoluciones N° 0036-2017-OEFA/TFA-SMEPIM correspondiente al Expediente N° 2173-2016-OEFA/DAI/PAS y N° 0015-2017-OEFA/TFA-SME del Expediente N° 004-2016-OEFA/DAI/PAS, como ejemplo de resoluciones en las que este Tribunal realizó una clara y precisa descripción de la conducta generadora del riesgo.
13. El 31 de enero de 2019, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el acta correspondiente²¹. En dicha diligencia el administrado reiteró lo señalado en su recurso de apelación.

II. COMPETENCIA

14. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)²², se crea el OEFA.
15. 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° 30011²³

²¹ Folios 159 y 160.

²² **Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

²³ **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: (...)

a) 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

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

16. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA 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 OEFA²⁴.
17. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²⁵ 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, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 048-2015-OEFA/CD se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de la División 15: 1551 "Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas; producción de alcohol etílico a partir de sustancias fermentadas", 1552 "Elaboración de vinos" y 1554 "Elaboración de bebidas no alcohólicas; producción de aguas minerales", a partir del 14 de diciembre de 2015.
18. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁶ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁷ disponen que el Tribunal de Fiscalización

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.

²⁴ **Ley del SINEFA.**

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.

²⁵ **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.

²⁶ **Ley del SINEFA.**

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.

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

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

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de

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

19. 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)²⁸.
20. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁹, 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.
21. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
22. En 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

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.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

²⁹ 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.

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 ambiente³⁰.

23. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental³¹ 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 preserve³²; y (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.
24. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³⁴: (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 armónica³⁵; 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

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

³¹ 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.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 17).

³⁵ 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.

garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³⁶.

25. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
26. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁷.
27. 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. ADMISIBILIDAD

28. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 220° y 221° del TUO de la LPAG³⁸ por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

29. Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Ajeper del Oriente por la comisión de la conducta infractora señalada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC (fundamento jurídico 7).

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

³⁸ **Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Sobre el cumplimiento de los compromisos ambientales

30. 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 instrumentos de gestión ambiental (IGA) y los criterios sentados por esta sala respecto al cumplimiento de los compromisos asumidos por aquellos en dichos instrumentos.
31. En ese sentido, debe indicarse que los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA³⁹ prevén que los estudios ambientales en su calidad de 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.
32. Asimismo, en el artículo 24° de la LGA⁴⁰ se ha establecido que toda aquella actividad humana relacionada a construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo se encuentra sujeta al

39

LGA

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; (...)
- 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.

40

LGA

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

- 24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- 24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, mientras que aquellas no sujetas a dicho sistema se desarrollan conforme a las normas específicas de la materia correspondiente.

33. En esa línea, la LSNEIA exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el medio ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución⁴¹. Cabe mencionar que durante el proceso de la certificación ambiental la autoridad competente realiza una labor de gestión de riesgos, estableciendo una serie de medidas, compromisos y obligaciones que son incluidos en los instrumentos de gestión ambiental y tienen por finalidad reducir, mitigar o eliminar los efectos nocivos de la actividad económica.
34. Por su parte, de acuerdo con el artículo 6° de la referida ley⁴², dentro del procedimiento de certificación ambiental se debe seguir una serie de etapas, entre las cuales se encuentra la evaluación del instrumento de gestión ambiental presentado por el titular de la actividad, acción que se encuentra a cargo de la autoridad competente.
35. Resulta oportuno señalar que una vez obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del RLSNEIA⁴³, será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en su Instrumento de Gestión Ambiental.
36. En concordancia con ello, en el artículo 29° del RLSNEIA⁴⁴ se establece que todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos

⁴¹ **LSNEIA**
Artículo 3°. - Obligatoriedad de la certificación ambiental
No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

⁴² **LSNEIA**
Artículo 6°. - Procedimiento para la certificación ambiental
El procedimiento para la certificación ambiental constará de las etapas siguientes:
1. Presentación de la solicitud;
2. Clasificación de la acción;
3. Evaluación del instrumento de gestión ambiental;
4. Resolución; y,
5. Seguimiento y control.

⁴³ **RLSNEIA**
Artículo 55°. - Resolución aprobatoria
La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.
La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su cumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.
El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley. (Subrayado agregado).

⁴⁴ **RLSNEIA**

en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Asimismo, dispone que 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.

37. Asimismo, de acuerdo al artículo 15° de la LSNEIA⁴⁵, la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental debe supervisar y fiscalizar el resultado de la evaluación del instrumento de gestión ambiental.
38. Dentro de ese marco normativo, de conformidad con el artículo 12° del RGAIMCI, el titular de cualquier actividad de la industria manufacturera es responsable por el adecuado manejo ambiental de las emisiones, efluentes, ruidos, vibraciones y residuos sólidos que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones; así como, por cualquier daño al ambiente que sea causado como consecuencia del desarrollo de sus actividades.⁴⁶
39. Asimismo, en el artículo 13° del citado cuerpo normativo, se impone a los titulares el compromiso de cumplir las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad competente, así como todo compromiso asumido en el instrumento, en los plazos y términos establecidos⁴⁷.

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 pueden derivar de otra parte de dicho estudio, las cuales deben ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

⁴⁵ **LSNEIA**

Artículo 15°. - Seguimiento y control

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

15.2 El seguimiento, supervisión y control se podrá ejecutar a través de empresas o instituciones que se encuentren debidamente calificadas e inscritas en el registro que para el efecto abrirá la autoridad competente.

Las empresas o instituciones que elaboren los estudios de impacto ambiental no podrán participar en la labor de seguimiento, supervisión y control de los mismos.

⁴⁶ **Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno**, aprobado por DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de setiembre de 2015.

Artículo 12.- Responsabilidad ambiental del titular

12.1 El titular es responsable por el adecuado manejo ambiental de las emisiones, efluentes, ruidos, vibraciones y residuos sólidos que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones; así como, por cualquier daño al ambiente que sea causado como consecuencia del desarrollo de sus actividades. (...)

⁴⁷ **Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno**, aprobado por DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de setiembre de 2015.

Artículo 13.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular: (...)

b) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus actividades, las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad competente, así como todo compromiso asumido en el instrumento, en los plazos y términos establecidos.

40. En este orden de ideas, tal como este tribunal lo ha señalado anteriormente, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. 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 productivas⁴⁸.
41. En ese sentido, a efectos de determinar si Ajeper del Oriente incumplió lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, corresponde previamente identificar las medidas y componentes dispuestos en su instrumento de gestión ambiental y su ejecución según las especificaciones contenidas en el mismo para, posteriormente, evaluar si el hecho detectado durante la Supervisión Regular 2016 generó su incumplimiento.

Sobre la identificación de las obligaciones establecidas en el instrumento de gestión ambiental de la Planta Tarapoto

42. Al respecto, se debe indicar que, en el Capítulo 6 del Diagnóstico Ambiental Preliminar de la Planta Tarapoto⁴⁹, aprobado mediante Oficio N° 04476-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI, el administrado identificó, entre otros, los efectos ambientales generados por su actividad industrial al colector público, señalando lo siguiente:

Extracto del DAP:

6.2.1.2 Calidad del agua

De la evaluación efectuada en el efluente industrial a la salida de la poza de colección, se determinó que su parámetro pH (11) superó la norma vigente establecida (entre 5,0 y 8,5). Los otros parámetros evaluados se encontraron por debajo del LMP.

Se identificó efecto negativo, de alta intensidad, el cual se extiende distritalmente, tiene permanencia temporal afectando factores ambientales y siendo reversible a mediano plazo (-8, 2, 2, 4, 2 y -2, 4, 1, 1, 4, 1), proveniente principalmente de las áreas que generan efluentes (lavado de botellas, elaboración de jarabes) y, en grado menor – por su menor volumen – de los servicios higiénicos.

43. En atención a ello, advertido el efecto ambiental negativo, Ajeper del Oriente consideró oportuno establecer el siguiente compromiso⁵⁰:

Extracto del DAP:

⁴⁸ Ver Resolución N° 391-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de noviembre de 2018, N° 062-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017, entre otras.

⁴⁹ Folio 60 del Diagnóstico Preliminar Ambiental (DAP) para la Planta de Elaboración de Bebidas Gaseosas en Tarapoto, contenido en disco compacto que obra a folio 163 del Expediente.

⁵⁰ Folio 64 del Diagnóstico Preliminar Ambiental (DAP) para la Planta de Elaboración de Bebidas Gaseosas en Tarapoto, contenido en disco compacto que obra a folio 163 del Expediente.

Capítulo 7

Alternativas de Solución (...)

7.2.2 Para la calidad del efluente industrial

Los efluentes que se descargan a la red de alcantarillado presentan un pH básico, el cual no cumple con el Reglamento de Desagües Industriales aprobado por Decreto Supremo N° 28-60 S.A.P.L. del 29.11.60.

Para controlar el pH es necesario implementar un Sistema de Tratamiento, para neutralizar el efluente industrial cuando se realice el lavado de botellas con soda cáustica, el cual permitirá que la descarga que se vierte al alcantarillado cumpla con la norma vigente. El proceso de neutralización, permite estabilizar a un pH neutro el efluente residual; esto ocurre gracias a que se propicia la reacción química simple entre el efluente residual con un ácido, antes de que el efluente residual sea descargado a la red pública.

También será necesario instalar un sistema de sedimentación para recuperar sólidos.

Además, se deberá separar las líneas de desagües domésticos del efluente industrial. (...)

7.4 Cronograma de Actividades e Inversiones⁵¹

El cuadro N° 24 muestra el Cronograma de implementación de alternativas de solución e inversiones estimadas.

Cuadro N° 24
Cronograma de implementación de las alternativas de solución e inversiones estimadas

Alternativas de solución	Medida específica	Fecha de implementación (Trimestral)				Costo/medida (S/.)	Costo Total (S/.)
		1° Trim	2° Trim	3° Trim	4° Trim		
Para el nivel alto de polvos (Calidad de aire)	Efectuar buen mantenimiento e implementar más áreas verdes dentro y fuera de la planta	500	500	500	500	2 000	4 000
	Humedecimiento de la berna aledaña a planta Tarapoto	500	500	500	500	2 000	
Para la calidad del efluente que va al colector público.	Implementar Sistema para tratamiento de efluentes: Equipo de medición y Control de pH Bomba dosificadora de 65 LpH Sensor de pH de control Controlador de pH dual, aguas abajo Equipo mezclador estático Sistema de control Tablero automático de control para bombas y sensores Panel autosoportado	--	45 000	--	--	45 000	45 000
Para el estado de limpieza del suelo	Implementar el Programa de Manejo de Residuos (PMR)	--	--	--	1 500	1 500	1 500
Para el tráfico de vehículos y de personas	Señalización adecuada fuera de la Planta	1 000	--	--	--	1 000	1 000
Para la generación de ruidos altos	Implementar productos que minimicen el ruido (Descripción ítem 7.2.5)	10 000	--	10 000	--	20 000	20 000
Para Seguridad y Salud de los operarios y vecindario	Equipos de Protección personal (EPPs) necesarios	1 500	1 500	1 500	1 500	6 000	6 000
	Evaluación anual de salud a los operarios.	--	--	--	3 000	3 000	3 000
	Programa de capacitación de salud y seguridad ocupacional	500	500	500	500	2 000	4 000
	Capacitación a los operarios en temas de HACCP	500	500	500	500	2 000	2 000
Programa Semestral de Monitoreo Ambiental	Monitoreo de calidad del aire: PM10, SO ₂ , NOx, H ₂ S a barlovento y sotavento (2 puntos) + Emisiones gaseosas	--	3 000	--	3 000	6 000	14 000
	Monitoreo de efluentes líquidos (pH, temperatura, aceites y grasas, DBOs y sólidos sedimentables) en Efluente final y en efluentes por sección de planta Tarapoto.	--	2 500	--	2 500	5 000	
	Evaluación de los niveles de ruido en el interior y exterior de la planta	--	1 000	--	1 000	2 000	
	Parámetros meteorológicos.	--	500	--	500	1 000	
Monto estimado trimestral de inversiones (S/.)		14 500	55 500	13 500	15 000	98 500	
TOTAL ESTIMADO EN UN AÑO (S/.)							98 500

A continuación, se amplía la imagen correspondiente al rectángulo señalado con flecha:

⁵¹ Folio 68 del Diagnóstico Preliminar Ambiental (DAP), contenido en disco compacto que obra a folio 159 del Expediente.

Para la calidad del efluente que va al colector público.	Estudio de los efluentes industriales	Estudio de Caracterización de los efluentes industriales
	Implementar un Sistema de tratamiento para efluentes: Equipo de medición y Control de pH	Bomba dosificadora de 65 LpH Sensor de pH de control. Controlador de pH dual, aguas abajo. Equipo mezclador estático. Sistema de control Tablero automático de control para bombas y sensores. Panel auto soportado.
	Implementación de la segunda etapa del sistema complementario de tratamiento de los efluentes industriales (según resultados de la caracterización de los efluentes)	

44. Asimismo, de la revisión del Oficio N° 04476-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 24 de noviembre de 2008⁵², se aprecia que la Dirección de Asuntos Ambientales del Ministerio de Industria aprueba el Diagnóstico Ambiental Preliminar para la plata envasadora de bebidas Tarapoto de Ajeper del Oriente S.A., y su correspondiente levantamiento de observaciones, así como el Cronograma de Implementación de las Alternativas de Solución e Inversiones Estimadas⁵³, en el cual se detalla lo siguiente:

CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN E INVERSIONES ESTIMADAS

Alternativas de Solución	Medida Específica	Fecha de Implementación (Trimestral)				Costo/ Medida (S/.)	Costo Total (S/.)
		1°	2°	3°	4°		
(...)							
Para la calidad del efluente que va al colector público	(...)						
	Bomba Dosificadora de 65 LpH						
	Sensor de pH de control						
	Control de pH dual, aguas abajo						
	Equipo mezclador estático.	--	45000	--	--	45000	45 000
	Sistema de Control						
Tablero automático de control para bombas y sensores							
Panel auto soportado.							
(...)							
(...)							

45. En esa medida, de lo esbozado en los párrafos precedentes, se tiene que el administrado se comprometió a implementar un sistema para tratamiento de efluentes; equipo de medición y control de pH con la finalidad de mejorar la calidad de los efluentes industriales dispuestos a la red de alcantarillado, en el segundo trimestre desde la fecha de aprobación del DAP, esto es, hasta el 24 de mayo del

⁵² Folio 11.

⁵³ Folio 20 (reverso).

2009, conforme se establece en el Cronograma de implementación de las alternativas de solución e inversiones estimadas.

Respecto al incumplimiento detectado durante la Supervisión Regular 2016

46. Conforme se aprecia del Acta de Supervisión Directa C.U.C N° 7-9-2016-12⁵⁴, durante la Supervisión Regular 2016, la DS constató lo siguiente:

Extracto del Acta:

N°	Hallazgos
1	Las aguas industriales residuales de la planta son conducidas a través de tuberías internas y canaletas con rejillas hacia su descarga al colector público del distrito de Tarapoto, que se ubica en la cuadra 10 de la calle Ricardo Palma (parte posterior de la planta).
(...)N°	Ocurrencias Adicionales a la Supervisión Directa
(...)	
6	Las aguas industriales residuales de la planta son conducidas a través de tuberías internas y canaletas con rejillas hacia su descarga al colector público del distrito de Tarapoto, que se ubica en la cuadra 10 de la calle Ricardo Palma (parte posterior de la planta).
(...)	

47. Al respecto, en el Informe de Supervisión se arribaron a las siguientes conclusiones:

Extracto del Informe de Supervisión⁵⁵:

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

17. Se recomienda el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador a Ajeper del Oriente S.A. por la presunta infracción que se indica a continuación:

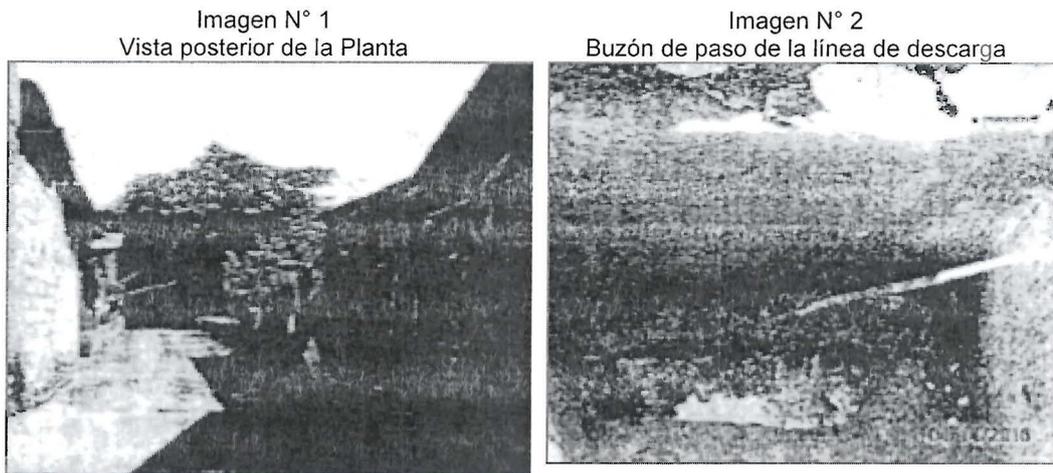
N°	Hallazgos detectados	Norma presuntamente incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción
(...)			
1	No cumplir con su compromiso ambiental de contar con un sistema de tratamiento de efluentes conforme lo establecido en su Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por el Ministerio de la Producción.	Literal b) del artículo 13° del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno.	Literal c) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD,.

Fuente: Informe de Supervisión Directa N° 1068-2016-OEFA/DS-IND

⁵⁴ Folio 1 (reverso).

⁵⁵ Folio 10.

48. Asimismo, en el Anexo 5 del Informe de Supervisión: Panel Fotográfico⁵⁶, se observa la parte posterior de la planta y el buzón de paso de la línea de descarga de efluentes:



Fuente: Informe de Supervisión Directa N° 1068-2016-OEFA/DS-IND

49. De lo expuesto, se advierte que durante la Supervisión Regular 2016, la DS verificó que el administrado no cuenta con un equipo de medición y control de pH para el tratamiento de los efluentes industriales conforme lo establecido en su DAP.
50. En virtud a lo actuado en el expediente, la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Ajeper del Oriente por haber incumplido con el compromiso asumido a través del DAP referido a implementar el sistema de tratamiento de efluentes: equipo de medición y control y pH.
51. A continuación, esta sala procederá a evaluar cada uno de los argumentos presentados por el administrado.

Sobre la tipificación de la conducta infractora

52. Ajeper del Oriente considera, que el tipo infractor de la conducta imputada, esto es, incumplir lo establecido en los instrumentos de gestión ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana, se encuentra configurado por tres elementos: la preexistencia de un instrumento de gestión ambiental, su incumplimiento y la generación de un daño potencial a la vida o salud humana, precisando que en el presente caso se ha acreditado la pre existencia de la obligación contenida en el DAP y se ha verificado su incumplimiento; no obstante, no se ha acreditado que los efluentes industriales de la Planta Tarapoto, ante la falta de equipo de medición y control de pH, pudieran generar un daño potencial a la vida o salud humana.

⁵⁶ Folio 98 del Informe de Supervisión Directa N° 1068-2016-OEFA/DS-IND, contenido en disco compacto que obra a folio 39 de los actuados.

53. En esta línea agregó, que dichos vertimientos son dispuestos a través de una infraestructura impermeabilizada (canaletas y tuberías) por lo que no generan daño a la salud de las personas que eventualmente se encuentren dentro del área de influencia.
54. En ese orden de ideas, advierte que la autoridad decisora ha construido el tercer elemento del tipo infractor, esto es, el daño potencial a la vida o salud humana, con base en fórmulas genéricas, sin recabar pruebas o evidencias que acrediten plenamente la generación de daño potencial a la vida o salud humana.
55. Sobre este punto, es pertinente mencionar que en la audiencia de informe oral realizada el 31 de enero de 2019, Ajeper del Oriente resaltó que la Administración ha tipificado erróneamente la conducta infractora, al subsumirla dentro del Acápice c) del numeral 4.1, del artículo 4º de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, dado que no existe la condición de generación de daño potencial a la vida y salud humana.
56. Al respecto, 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.
57. De ello, se desprende que para que se configure un daño potencial basta que se produzca el riesgo de un impacto negativo, el cual es consecuencia directa de la realización de la actividad productiva por parte del titular de una licencia sin que medie la observancia de los compromisos ambientales asumidos por aquel; de forma tal que, no resulta necesario se materialice o concrete la generación de un impacto, como ocurre con el daño real⁵⁷.
58. En el presente caso, se advierte que el efluente industrial –pH básico según su DAP– de la planta Tarapoto, proviene principalmente de las operaciones de producción y tanques de jarabe, lavado de pisos, lavado de pisos en líneas de llenado, enjuague de botellas de vidrio con solución de soda, limpieza de la lavadora, purga del floculador, lavado y retrolavado de filtros de arena y carbón, y retrolavado, regeneración y lavado de ablandadores, que estarían siendo evacuadas por medio de canaletas para finalmente ir a la red de alcantarillado⁵⁸ del distrito de Tarapoto.

⁵⁷ 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 del SINEFA:
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.

⁵⁸ Conforme lo señalado en el Informe de Supervisión Directa N° 1068-2016-OEFA/DS-IND (folio 6).

59. Cabe añadir que las aguas residuales transportadas por los colectores y emisores de los distritos de Tarapoto, Morales y Banda de Shilcayo, son descargados en su totalidad a la quebrada Shilcayo y el río Cumbaza, sin existir ningún tratamiento previo, afectando la polución de estos ríos, generando riesgo de daño la vida y salud de las personas, a la fauna circundante y al ambiente⁵⁹.
60. En consecuencia, el hecho que los vertimientos sean dispuestos a través de una infraestructura impermeabilizada como canaletas y tuberías, no impide que generen daño potencial a la salud de las personas que eventualmente se encuentren dentro del área de influencia.
61. Cabe mencionar que, la mayor parte de vidas ecológicas son sensibles a los cambios de pH, es por ello que un pH alejado del rango aceptable puede matar a colonias activas microbiológicas, conduciendo a las descargas de efluentes no tratados⁶⁰ y generando efectos perjudiciales sobre la vida acuática⁶¹.
62. En atención a lo expuesto, esta sala considera que el hecho imputado a Ajeper del Oriente en el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra debidamente subsumido en el tipo infractor. En consecuencia, en el presente caso la resolución apelada no ha vulnerado el principio de tipicidad, en particular en lo

⁵⁹ Emapa San Martín "Plan Maestro Optimizado Emapa San Martín 2010 a 2039", p. 65.

1.3.1.2. DEL SERVICIO DE ALCANTARILLADO SANITARIO

A. Cuerpos Receptores de Aguas Residuales.

La disposición final de las aguas residuales de las localidades de Tarapoto, Morales y Banda de Shilcayo, son descargadas en su totalidad a la quebrada Shilcayo y río Cumbaza, sin existir ningún tratamiento previo, produciéndose la polución de estos ríos, afectando a la salud de las personas, a la fauna circundante y al medio ambiente. Las descargas están ubicadas en zonas suburbanas y aguas abajo se usa estos ríos para el lavado de ropa, recreación y agricultura.

Fecha de consulta: 22 de enero de 2019

Recuperado de:

https://www.sunass.gob.pe/websunass/index.php/eps/estudios-tarifarios/planes-maestros-optimizados-pmo/cat_view/419-regulacion-tarifaria/211-planes-maestros-optimizados/212-planes-maestros-optimizados/327-san-martin-emapa-san-martin-s-a-eps-moyobamba-s-r-ltda-eps-sedapar-rioja-s-r-ltda

⁶⁰ KIELY, Gerard. "Ingeniería Ambiental. Fundamentos, Entornos, Tecnologías y Sistemas de Gestión", Primera Edición 1999. Editorial McGraw Hill/Interamericana de España, SAU, Madrid, España. p. 93.

Capítulo Tres. Introducción a la química y microbiología en ingeniería ambiental (...)

3.2. Propiedades físicas y químicas del agua (...)

3.2.2. Propiedades químicas inorgánicas del agua (...)

El pH de la mayoría de las aguas minerales está entre 6 y 9. El pH permanece razonablemente constante a menos que la calidad del agua cambie debido a las influencias de tipo natural o antropogénicas, aumentando a acidez o basicidad. **Como la mayor parte de las formas de vida ecológicas son sensibles a los cambios de pH, es importante que el impacto antropogénico (por ejemplo, las descargas de efluentes) sea minimizada.** En el Capítulo 12 sobre el tratamiento del agua residual, se ve que es importante mantener un control de pH de los sistemas de tratamiento biológicos de aguas residuales dentro de un rango específico. Un afluente con pH demasiado alejado del rango aceptable (6 a 8) puede matar la colonia activa microbiológica, conduciendo a las descargas de efluentes no tratados.

⁶¹ WEINER, Ruth & MATTHEWS, Robín "Environmental Engineering" Cuarta Edición 2013. Editorial Butterworth Heinemann. Estados Unidos., p.93.

relativo a la subsunción en la descripción de la conducta infractora⁶², toda vez que los hechos verificados por la DS —que configuran el incumplimiento a normas sustantivas— se adecúan a la descripción típica de la infracción contenida en el numeral 2.3 del rubro 2 del Cuadro de Tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (norma tipificadora).

Respecto a los principios de debida motivación, verdad material y licitud.

63. Ajeper del Oriente señaló que la resolución apelada habría vulnerado los principios de debida motivación de los actos administrativos, de verdad material y de presunción de licitud, toda vez que los hechos que motivan la imputación de la infracción deben estar plenamente verificados y sustentados en pruebas que generen convicción sobre los mismos.
64. Al respecto, el principio de debido procedimiento, dispuesto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁶³, se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, la cual vez constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas, y a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.
65. En esa línea, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 3° de la citada norma⁶⁴, la motivación se establece como un elemento de validez del acto administrativo, siendo que, según lo dispuesto en el numeral 6.1 del artículo 6° del citado instrumento, la motivación debe ser expresa mediante la exposición de las razones jurídicas y normativas que justifiquen el acto administrativo en cuestión⁶⁵.

⁶² Morón Urbina señala que, dentro de las exigencias derivadas del principio de tipicidad, se encuentra la de exhaustividad suficiente en la descripción de la conducta sancionable, la cual implica que la norma "*debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable (...)*"
MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II. Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2017. pp. 413.

⁶³ TUO DE LA LPAG
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)
1.2. **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

⁶⁴ TUO de la LPAG
Artículo 3°. - **Requisitos de validez de los actos administrativos**
Son requisitos de validez de los actos administrativos:
4. **Motivación.** - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. (...)

⁶⁵ TUO de la LPAG
Artículo 6°. - **Motivación del acto administrativo**
6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...)

66. Partiendo de ello, queda claro que el requisito de la motivación de los actos administrativos exige que, en un caso en concreto, la autoridad administrativa exponga las razones de hecho y de derecho tomadas en consideración para adoptar su decisión⁶⁶.
67. En el caso materia de análisis, de acuerdo con lo verificado en la Supervisión Regular 2016, así como de la evaluación hecha por la DS al hallazgo y a las fotografías, los argumentos y medios probatorios del administrado, la DFAI valoró y absolvió cada uno de los argumentos, entre ellos, el cuestionado por del administrado sobre la generación de un daño potencial, concluyendo y fundamentando adecuadamente, que existe una relación causal entre el incumplimiento del compromiso señalado expresamente en el DAP y la generación de potenciales impactos negativos al ambiente, conforme se observa de los considerandos 53 al 54 de la resolución apelada:

Extracto de la Resolución Directoral N° 2903-2018-OEFA/DFAI:

53. Asimismo, conforme fue mencionado en los considerandos precedentes de la presente Resolución, el efluente industrial generado en la plata Tarapoto tiende a ser "básico" y a tener comportamiento "variable", por lo que es imprescindible la implementación del sistema para tratamiento de efluentes (conformado por un equipo de medición y control de pH) a fin de minimizar cualquier característica "básica" y cualquier tipo de comportamiento anómalo del parámetro "pH."
54. Contrario a ello, la no implementación de un sistema de tratamiento para efluentes, compuesto por un equipo de medición y control de pH, no permitiría neutralizar el efluente básico, lo cual provocaría inicialmente una afectación a la red de alcantarillado (corrosión de las tuberías), acción que podría

⁶⁶ En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente en la sentencia recaída en el Expediente N° 2132-2004-AA/TC (fundamento jurídico 8):

La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso. (Énfasis agregado)

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4), señaló lo siguiente:

(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...) (Énfasis agregado)

generar un aniego en la zona de influencia directa con la plata Tarapoto, provocando un riesgo de afectación a las salud de las personas, debido a la migración de vectores externos (animales), malos olores, entre otros.

68. Respecto al principio de verdad material, éste se encuentra regulado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁶⁷, y hace referencia a que la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
69. En atención a ello, cabe señalar que, de la revisión de los documentos obrantes se aprecia, que tanto la Autoridad Supervisora como la Autoridad Instructora han verificado plenamente los hechos del presente PAS para motivar su decisión, habiendo acreditado el incumplimiento referido a la no implementación del sistema de tratamiento de efluentes: equipo de medición y control de pH, conducta que generó un daño potencial a la vida o salud humana, dado que las descargas industriales al alcantarillado, causa daño inmediato o progresivo a las instalaciones, infraestructura sanitaria, maquinarias, equipos de los sistemas de alcantarillado.
70. Siendo además que las aguas residuales transportadas por los colectores y emisores de los distritos de Tarapoto, Morales y Banda de Shilcayo, son descargados en su totalidad a la quebrada Shilcayo y el río Cumbaza, sin existir ningún tratamiento previo; y máxime cuando en su DAP, el propio administrado advirtió el *"efecto negativo, de alta intensidad, el cual se extiende distritalmente, tiene permanencia temporal afectando factores ambientales"*⁶⁸, por lo que el incumplimiento de lo establecido en el DAP (hecho que constituye la conducta infractora materia de análisis) –cuyo objetivo primigenio es la prevención de impactos – implica la generación potencial de un daño a la vida o salud humana.
71. Asimismo, con relación al principio de presunción de licitud, éste se encuentra regulado en el numeral 9 del artículo 248º del TUO de la LPAG⁶⁹, y hace referencia

⁶⁷ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado el 25 de enero de 2019. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

⁶⁸ Folio 55 del Diagnóstico Preliminar Ambiental (DAP) para la Planta de Elaboración de Bebidas Gaseosas en Tarapoto, contenido en disco compacto que obra a folio 163 del Expediente.

⁶⁹ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado el 25 de enero de 2019. Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

9. Presunción de licitud. - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

a que las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

72. Respecto a ello, se debe tener en consideración que de acuerdo al principio de responsabilidad ambiental regulado en el Título Preliminar de la LGA, corresponde al causante de la degradación al ambiente y sus componentes las medidas de restauración, rehabilitación o reparación ambiental en cuanto fuera posible; por otro lado, el principio de internalización de costos establecido en el mismo cuerpo normativo, señala que corresponde al agente que genere riesgos o daños sobre el ambiente asumir dichos costos⁷⁰.
73. Del mismo modo, según el artículo 144° de la LGA⁷¹, 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. Ello obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo cual conlleva a asumir los costos que se deriven de las medidas de prevención y mitigación del daño, los relativos a la vigilancia y monitoreo de la actividad, así como los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de recuperación del ambiente afectado y los de ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.
74. De conformidad con el artículo 18° de la Ley del SINEFA⁷², 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.

70

LGA

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente.

El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.

Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental

El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.

71

LGA

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.

72

Ley del SINEFA.

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.

75. En el presente caso, conforme se ha desarrollado precedentemente, la autoridad administrativa ha cumplido con verificar plenamente los hechos constitutivos de infracción, habiendo acreditado el incumplimiento del compromiso establecido en el DAP de la Planta Tarapoto y la generación de daño potencial, en ese sentido se ha desvirtuado la presunta vulneración al principio de presunción de licitud.
76. A mayor abundamiento, este órgano colegiado estima oportuno hacer hincapié en que, tal y como se desprende del marco normativo previamente expuesto, los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento a partir de su aprobación por parte de la autoridad certificadora competente.
77. De otro lado, Ajeper del Oriente argumenta que la autoridad decisora ha motivado indebidamente la resolución apelada, toda vez que afirma erróneamente que los resultados de los monitoreos respecto al parámetro pH, excedieron los valores establecidos en el Decreto Supremo N° 28-60-SAPL, Reglamento de Desagües Industriales.
78. Sobre el particular, en el considerando 26 de la Resolución Directoral N° 2903-2018/OEFA-DFAI, se observa que la DFAI sustenta el daño potencial a la vida o salud humana, partiendo del contenido básico (pH mayor a 7) presente en el efluente y la necesidad de ser neutralizada antes de su vertimiento al sistema de alcantarillado. La referida información, corresponde a lo consignado por el propio administrado en su DAP, la cual fue evaluada mediante Informe N° 02042-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI por la autoridad certificadora⁷³.

Extracto del Informe N° 02042-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI:

Asunto: Evaluación del DAP de la Planta Envasadora de Bebidas Ajeper del Oriente S.A. – Planta Tarapoto (...)

Programa de monitoreo y evaluación de calidad ambiental (...)

Efluentes Líquidos Industriales: Punto de muestreo: Efluente final de descarga al alcantarillado

Parámetro	Informe de Ensayo N° 80856	
	L-1: Después del Sistema de Tratamiento	LMP
pH	11.0	5,0 – 8,5
Temperatura (°C)	28.0	< 35,0
Sólidos Sed. (mL/L/h)	0.10	8,5
Aceites y grasas (mg/L)	No detectado	100
DBO ₅ (mg/L)	75.0	1 000,0
DQO (mg/L)	141.0	No establece

(1) Límite Máximo Permissible establecido por el Reglamento de Desagües Industriales, aprobado por el D.S. 28-60-S.A.P.L. antes de su descarga a la red pública.

79. Adicionalmente, en el considerando 27 de la Resolución Directoral N° 2903-2018/OEFA-DFAI, la DFAI indica que de acuerdo con los informes de monitoreo de la Planta Tarapoto de los periodos 2016 a 2018, el valor del parámetro pH, excede el valor establecido en el Reglamento de Desagües Industriales. No obstante, de la revisión de los referidos informes se advierte que, el valor del parámetro pH se encuentra dentro del rango de 5 a 8.5 establecido en el Reglamento de Desagües Industriales.
80. Al respecto, cabe señalar que si bien en el considerando 27 de la resolución impugnada, se señaló que; de acuerdo con los informes de monitoreo de la Planta Tarapoto de los periodos 2016 a 2018, el valor del parámetro pH, excede el establecido en el Reglamento de Desagües Industriales, de la lectura integral de la citada resolución, se advierte que, la DFAI analizó la configuración de la infracción, considerando lo verificado en la Supervisión Regular 2016, así como la evaluación hecha por la DS, las fotografías, el compromiso asumido por el propio administrado en su DAP, y lo indicado por la autoridad certificadora en el Informe N° 02042-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI.
81. En este orden de ideas, cabe señalar que de la revisión a la Resolución Directoral N° 2903-2018-OEFA/DFAI se evidencia que la DFAI incurrió en un defecto en la motivación en el considerando 27 de la citada resolución; sin embargo, cabe precisar que este no resulta trascendente.
82. En razón a ello, habiendo advertido dicho defecto en la motivación de la resolución apelada, esta sala considera oportuno citar lo dispuesto en el numeral 14.2.1 del artículo 14° del TUO de la LPAG que estipula lo siguiente:

Artículo 14° - Conservación del acto

- 14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
- 14.2. Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:
- 14.2.1. El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.
- 14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.
- 14.2.3 El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.
- 14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio. (...)
(Subrayado agregado).

83. Conforme al artículo citado, existirá prevalencia del acto administrativo en caso que el contenido del mismo sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación, o cuando se concluya indubitablemente que el acto

administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

84. Así, considerando que conforme a lo señalado en los considerandos precedentes, la declaración de responsabilidad administrativa de Ajeper del Oriente, se sustentó en lo verificado en la Supervisión Regular 2016, así como de la evaluación hecha por la DS, las fotografías, los argumentos y medios probatorios presentados por el administrado, así como el compromiso establecido en el DAP, esta sala considera que si bien lo señalado por la DFAI en el numeral 27 de la resolución impugnada, no es congruente con las cuestiones surgidas en la motivación, ello no enerva el sentido de la decisión final.
85. Por tanto, estando ante un vicio de motivación no trascendente corresponde conservar el acto contenido en la Resolución Directoral N° 2903-2018-OEFA/DFAI, precisándose que lo señalado considerando 27 de la citada resolución no incide en la motivación de la conducta infractora, puesto que para ello, la DFAI sustenta su pronunciamiento en la acreditación del hecho imputado, el cual consiste en no contar con un equipo de medición y control de pH, generando daño potencial a la vida o la salud humana, conforme se ha desarrollado en los párrafos precedentes.
86. De otro lado, Ajeper del Oriente citó las Resoluciones N° 0015-2017-OEFA/TFA-SME y N° 0036-2017-OEFA/TFA-SMEPIM, emitidas en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados en los Expediente N° 004-2016-OEFA/DFSAI/PAS y N° 2173-2016 OEFA/DFSAI/PAS respectivamente, como ejemplos de pronunciamientos en los que este Colegiado realizó una clara y precisa descripción de la conducta generadora del riesgo.
87. Al respecto, en la Resolución N° 0015-2017-OEFA/TFA-SME, Ajeper del Oriente hace alusión a la conducta infractora de no impermeabilizar el suelo del área de almacenamiento temporal de residuos; en ella, este Tribunal concluyó que el administrado incumplió el compromiso ambiental en cuestión referido a impermeabilizar el suelo de una de las áreas de almacenamiento temporal de residuos sólidos domésticos, industriales y peligrosos del Proyecto Sulliden Shahuindo; y ello, a su vez, generó el incumplimiento del literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM, y configuró la infracción prevista en el numeral 2.2 del rubro 2 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
88. En el referido caso, se consideró los medios probatorios referidos al hallazgo, tales como fotografías, informes, así como los argumentos y documentos alcanzados por del administrado, advirtiéndose la potencialidad del daño en atención al riesgo generado al incumplir con lo establecido en instrumento de gestión ambiental; asimismo, en el presente caso, partiendo de la evaluación del hallazgo efectuado por la DS, y teniendo en consideración los argumentos y medios probatorios presentados por el administrado, la DFAI valoró cada uno de los argumentos y medios probatorios, emitiendo un pronunciamiento debidamente motivado.

89. En cuanto a la Resolución N° 0036-2017-OEFA/TFA-SMEPIM, sobre la obligación de implementar plataformas de perforación a menos de cincuenta (50) metros de un bofedal, ésta sala indicó que la atribución de responsabilidad administrativa, se sustentó además de los medios probatorios actuados, en la generación de un potencial daño al medio ambiente, que se configura por el incumplimiento de la obligación asumida en su instrumento de gestión ambiental como también ha ocurrido en el presente caso, por lo que contrario a lo señalado por Ajeper del Oriente, no se aprecian diferencias de claridad y precisión en la descripción de la conducta generadora del riesgo.
90. Por lo expuesto, corresponde confirmar la declaración de responsabilidad administrativa de Ajeper del Oriente, por la comisión de la infracción descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y su correspondiente medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente Resolución.

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 N° 2903-2018-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Ajeper del Oriente S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como el dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Ajeper del Oriente S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Presidente
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

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental