



**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades  
Productivas e Infraestructura y Servicios**

**RESOLUCIÓN N° 159-2020-OEFA/TFA-SE**

**EXPEDIENTE N° : 0461-2018-OEFA/DFAI/PAS**  
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS**  
**ADMINISTRADO : CORPORACIÓN LINDLEY S.A.**  
**SECTOR : INDUSTRIA**  
**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1713-2019-OEFA/DFAI**

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 1713-2019-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Corporación Lindley S.A., por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

Lima, 7 de septiembre de 2020

**I. ANTECEDENTES**

1. Corporación Lindley S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Lindley**) es titular de la Planta Bocanegra, ubicada en la esquina de avenida Elmer Faucett con Calle 2, ex Fundo Bocanegra, distrito de Callao, provincia constitucional del Callao (en adelante, **Planta Bocanegra**).
2. La Planta Bocanegra de titularidad de Lindley cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental denominado "Ampliación/modificación en el almacén de envases Bocanegra, para la producción de jarabe simple" (en adelante, **EIA Planta Bocanegra**), aprobado mediante Oficio N° 01514-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 26 de abril de 2008, por la Dirección de Asuntos Ambientales de Industria del Ministerio de la Producción (**PRODUCE**), en el cual se abarcaban labores de producción de jarabe simple, almacenamiento de insumos, vaciado de productos de cambio (destrucción, lavado y cambio de envases), entre otras.
3. El 12 de abril de 2016, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular a la Planta Bocanegra (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Lindley.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20101024645.

4. Como resultado de dicha diligencia, la DS identificó una presunta infracción administrativa, la cual fue recogida en el Acta de Supervisión del 12 de abril del 2016<sup>2</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión**) y analizada en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 495-2016-OEFA/DS-IND del 28 de junio de 2016<sup>3</sup>.
5. Mediante Informe de Supervisión Directa N° 907-2016-OEFA/DS-IND del 4 de noviembre de 2016<sup>4</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**), la DS analizó el hallazgo detectado durante la citada supervisión, concluyendo que el administrado habría incurrido en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
6. En base a ello, mediante Resolución Subdirectoral N° 250-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 22 de marzo de 2018<sup>5</sup>, 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 contra Lindley. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado<sup>6</sup>, la SFAP emitió el Informe Final de Instrucción N° 423-2018-OEFA-DFAI/SFAP del 31 de julio de 2018<sup>7</sup>.
7. De forma posterior, analizados los descargos al Informe Final de Instrucción<sup>8</sup>, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2663-2018-OEFA/DFAI<sup>9</sup> del 31 de octubre de 2018, por medio de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Lindley y ordenó el cumplimiento de una medida correctiva.<sup>10</sup>
8. Mediante escrito presentado el 04 de diciembre de 2018, Lindley interpuso recurso de apelación<sup>11</sup> contra la Resolución Directoral N° 2663-2018-OEFA/DFAI, el cual fue resuelto por este Tribunal, a través de la Resolución N° 207-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de 29 de abril de 2019<sup>12</sup>, la cual dispuso declarar la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 250-2018-OEFA/DFAI/SFAP y de la Resolución Directoral N° 2663-2018-OEFA/DFAI, en el extremo que imputó y halló responsabilidad de Lindley por la comisión de la conducta infractora citada, al haber advertido una vulneración del principio de tipicidad.

---

<sup>2</sup> Páginas 135 a 139 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 14 del Expediente.

<sup>3</sup> Páginas 108 al 124 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 14 del Expediente.

<sup>4</sup> Folios 2 al 13 del Expediente.

<sup>5</sup> Folios 15 al 19. Notificado el 27 de marzo de 2018 (folio 20).

<sup>6</sup> Folios 22 al 33.

<sup>7</sup> Folios 44 al 51. Notificado el 2 de agosto de 2018 (folio 52).

<sup>8</sup> Folios 54 al 80.

<sup>9</sup> Folios 108 al 117. Notificado el 13 de noviembre de 2018 (folio 118).

<sup>10</sup> Folios 230 al 241. Notificado el 7 de mayo de 2019 (folio 242).

<sup>11</sup> Folios 120 al 171.

<sup>12</sup> Folios 230 al 241. Notificada el 7 de mayo de 2019 (folio 242).

9. De lo expuesto, en atención a lo ordenado por el superior jerárquico, la SFAP realizó una nueva imputación de cargos, a través de la Resolución Subdirectoral N° 0297-2019-OEFA/DFAI/SFAP del 28 de junio de 2019 (en adelante, **Resolución Subdirectoral**)<sup>13</sup>.
10. Luego de evaluados los descargos presentados por Lindley<sup>14</sup>, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 0402-2019-OEFA/DFAI-SFAP del 28 de agosto de 2019 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)<sup>15</sup>.
11. Posteriormente, analizados los descargos al Informe Final de Instrucción<sup>16</sup>, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1713-2019-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2019<sup>17</sup>, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Lindley, conforme se detalla a continuación en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora**

Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción
El efluente generado por	Artículos 18° y 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ( <b>LGA</b> ) <sup>18</sup> ,	Artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y la Escala de

<sup>13</sup> Folios 245 al 248. Notificada el 9 de julio de 2019 (folio 249).

<sup>14</sup> Folios 251 al 290.

<sup>15</sup> Folios 291 al 301. Notificado el 6 de setiembre de 2019 (folios 302 al 303).

<sup>16</sup> Folios 304 al 352.

<sup>17</sup> Folios 357 al 369. Notificada el 11 de noviembre de 2019 (folio 370).  
Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa del administrado se realizó en virtud de lo 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 período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva. (...)

<sup>18</sup> **LGA**, 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. (...)

**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.

Lindley en su Planta Bocanegra superó en 48.6 % el parámetro DBO, respecto del valor contemplado en el Reglamento de Desagües Industriales, incumpliendo lo establecido en su EIA.	artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 (LSNEIA) <sup>19</sup> , artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) <sup>20</sup> , literales b) e i) del artículo 13° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (RGAIMCI) <sup>21</sup> .	Sanciones vinculadas a los instrumentos de gestión ambiental y al desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD <sup>22</sup> . Numeral 4.1.c. Cuadro de Tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD <sup>23</sup> .
--	---	---

Fuente: Resolución Subdirectoral

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

<sup>19</sup> LSNEIA, 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.

<sup>20</sup> RLSNEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

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

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

<sup>21</sup> RGAIMCI, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de junio 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. (...)
- i) Poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, de reaprovechamiento de residuos, cumplir con los límites máximos permisibles y otros, contemplados en el instrumento de gestión ambiental aprobado.

<sup>22</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, Tipificación de infracciones y la escala de sanciones vinculadas a los Instrumentos de Gestión Ambiental y al desarrollo de actividades en zonas prohibidas.**

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

4.1 Constituyen infracción administrativa 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 y salud humana. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5 000) Unidades Impositivas Tributarias.

<sup>23</sup>

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN ZONAS PROHIBIDAS					
INFRACCIÓN	BASE LEGAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN PECUNIARIA	
<b>2</b>	<b>DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>				
<b>2.3</b>	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 RLSEIA.	GRAVE		De 50 a 5 000 UIT

13. El 02 de diciembre de 2019, Lindley interpuso recurso de apelación<sup>24</sup> contra la Resolución Directoral N° 1713-2019-OEFA/DFAI, solicitando su nulidad y argumentando lo siguiente:
- a) Con relación al principio de legalidad, el administrado señala que la obligación materia de procedimiento no constituye un compromiso ambiental debido a que no tiene un fin ambiental. Considera que la obligación incumplida por la cual se le sanciona corresponde a una que tiene por objetivo velar por la conservación del sistema de alcantarillado, es decir, proteger las instalaciones, maquinarias, equipos e infraestructura sanitaria, y no al ambiente, por tratarse de una norma sobre Valores Máximos Admisibles (**VMA**).
  - b) Actualmente, la Planta Bocanegra no se encuentra operando. Los efluentes de la Planta Bocanegra se descargaban al alcantarillado (y no a un cuerpo natural). Teniendo en cuenta ello, el cumplimiento de los parámetros señalados por el Reglamento de Desagües no tiene como objeto prevenir, minimizar o corregir y/o mitigar impactos ambientales negativos y, por tanto, no constituye un compromiso ambiental, asumido en su EIA. Así, el administrado señala que se trata de un incumplimiento de una norma y no el incumplimiento de un instrumento de gestión ambiental (**IGA**). Contrapone al caso de normas relativas a gestión y manejo de residuos sólidos, que pese a formar parte del Plan de Manejo de Residuos Sólidos en el IGA no constituyen infracción por incumplimiento de IGA.
  - c) La verificación del cumplimiento de las obligaciones relacionadas a los VMA debe ser realizada por la EPS o las entidades que hagan sus veces, conforme a la regulación de la materia, como es el caso en el presente supuesto de SEDAPAL, quien resulta el órgano competente para imponer sanciones en materia sanitaria. El incumplimiento no tiene como fuente un compromiso ambiental sino una obligación recogida en una norma específica. El EIA Planta Bocanegra incluyó la mención al Reglamento de Desagües Industriales porque era la norma vigente aplicable a la descarga de efluentes industriales al alcantarillado al momento de aprobarse el EIA. De tal forma, se detalló en el EIA la actividad para que el Ministerio de la Producción (**PRODUCE**) conozca que descargaba sus efluentes a la red de alcantarillado público.
  - d) A fin de acreditar que Sedapal es competente, se señala que se efectuó una inspección inopinada en el primer semestre de 2016 y evidenció que los efluentes de la Planta Bocanegra superaron los VMA del parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (**DBO**) y se realizó un cobro adicional en los meses de julio a octubre de 2016.
  - e) Asimismo, el administrado señala que se vulnera el principio de tipicidad, considerando que OEFA debe señalar en forma clara y concreta cuál es el

---

<sup>24</sup> Folios 371 al 405

impacto o daño que busca prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar. Debe identificarse claramente la conducta ilícita realizada por el administrado y subsumirla en la conducta descrita como infracción. Advierte que DFAI no ha demostrado la generación de daño potencial por la conducta infractora. Erra al momento de determinar al responsable por la generación de este debido a que el responsable por la gestión de los sistemas de alcantarillado es la EPS y no Lindley. Asimismo, aluden a la aplicación de los Límites Máximos Permisibles para los efluentes de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas o Municipales, aprobados por el Decreto Supremo N° 003-2010-MINAM (**LMP Aguas Residuales**).

- f) Se vulnera el principio de motivación, debido a que no se realiza ningún análisis respecto a la aplicación del criterio establecido en la Resolución Directoral N° 328-2015-OEFA/DFSAI, en el que se señala que la EPS es la entidad competente para realizar el control de los VMA, así como encargado de la imposición de sanciones pertinentes en caso se produzcan incumplimientos a obligaciones. La Resolución Directoral apelada ha señalado indebidamente que la Resolución Directoral N° 328-2015-OEFA/DFSAI no guarda relación con el procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, no se habría tomado en cuenta que el OEFA en su publicación “Fiscalización en Aguas Residuales” indicó que la competencia de controlar los VMA la tienen las EPS respecto a los efluentes descargados a la red de alcantarillados públicos.

14. El 9 de enero de 2020, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala del TFA, conforme consta en el acta correspondiente<sup>25</sup>. En dicha diligencia, el administrado reiteró lo señalado en su recurso de apelación, agregando que el compromiso incumplido no es especial sino general al basarse en una norma.
15. El 3 de marzo de 2020, Lindley presentó un escrito complementario<sup>26</sup>, reiterando los argumentos establecidos en su recurso de apelación y agregando lo siguiente:
- a) Los compromisos ambientales están sujetos al principio de progresividad o gradualidad ambiental, que incluye el principio de no regresividad. OEFA debe considerar que el cumplimiento del parámetro DBO del Reglamento de Desagües Industriales que está solicitando es menos exigente que el actualmente vigente Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA, norma que ha regulado los VMA (siendo que el primero exige en DBO que no se exceda un valor de 1000 mg/l y el segundo lo redujo a 500 mg/l), por lo que considera indebido que se proponga cumplir el Reglamento de Desagües Industriales.
- b) Lindley señala que debe establecerse si el compromiso ambiental: (i) tiene finalidad ambiental, si busca la protección de un componente ambiental y si hay medida de mitigación de algún componente ambiental afectado; (ii) si ha sido diseñado a la medida de algún impacto ambiental provocado por la

---

<sup>25</sup> Folio 424.

<sup>26</sup> Folio 426.

Planta Bocanegra; y, (iii) si tiene origen en alguna fuente normativa de aplicación general.

- c) Cabe tener en cuenta que, mediante el Informe N° 1612-2019-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DEAM contenido en la Resolución Directoral N° 467-2019-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI de 30 de mayo de 2019, PRODUCE resolvió retirar la obligación relativa al monitoreo de efluentes del Programa de Monitoreo Ambiental de la Planta Industrial de la administrada en el departamento de Cusco.
- d) Debe considerarse que el TFA es un ente autónomo y podría establecer un precedente considerando que no existe una definición de lo que representa un compromiso ambiental.

## II. COMPETENCIA

- 16. 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**)<sup>27</sup>, se crea el OEFA.
- 17. 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° 30011<sup>28</sup> (**Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

---

<sup>27</sup> **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.

<sup>28</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

### **Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

18. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>29</sup>.
19. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>30</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería 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.
20. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>31</sup> y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>32</sup>; disponen que el Tribunal de Fiscalización

---

<sup>29</sup> **Ley N° 29325.**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>30</sup> **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.

<sup>31</sup> **Ley N° 29325.**

**Artículo 10°.** - **Tribunal de Fiscalización Ambiental**

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

<sup>32</sup> **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.**

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

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

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

**Artículo 20°.** - **Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- 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.



Ambiental (TFA) 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

21. 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)<sup>33</sup>.
22. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>34</sup>, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
23. 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.
24. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica”, dentro de la Constitución Política del Perú que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>35</sup>.
25. 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

- 
- 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.

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

<sup>34</sup> **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.

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>36</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>37</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>38</sup>.

26. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>39</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>40</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos —de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute—, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que dichas obligaciones se traducen en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho); y, (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>41</sup>.
27. 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

---

<sup>36</sup> **Constitución Política del Perú De 1993.**

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

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

<sup>37</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

<sup>38</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 17).

<sup>40</sup> 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”.

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 05471-2013-PA/TC (fundamento jurídico 7).

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.

28. 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 inciertos<sup>42</sup>.
29. 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**

30. 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 218° y 220° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)<sup>43</sup> por lo que es admitido a trámite.

#### **V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA**

31. Determinar si corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Lindley por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

#### **VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA**

*Sobre el cumplimiento de los compromisos ambientales*

---

<sup>42</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

<sup>43</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

**Artículo 218°.- Recursos administrativos**

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación (...)

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días. (...)

**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.

32. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala considera importante exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los administrados en sus instrumentos de gestión ambiental y los criterios sentados por esta Sala respecto al cumplimiento de los compromisos asumidos por aquellos en dichos instrumentos.
33. En ese sentido, debe indicarse que los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA<sup>44</sup> 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.
34. Asimismo, en el artículo 24° de la LGA<sup>45</sup>, 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 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.

---

44

#### **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.

45

#### **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.

35. 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 ejecución<sup>46</sup>. 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.
36. Por su parte, de acuerdo con el artículo 6° de la referida ley<sup>47</sup>, dentro del procedimiento de certificación ambiental se debe seguir una serie de etapas, entre las cuales se tiene la revisión del estudio de impacto ambiental, lo que significa que luego de la presentación del estudio original presentado por el titular, éste es sometido a examen por la autoridad competente.
37. Resulta oportuno señalar que, una vez obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del RLSNEIA<sup>48</sup>, 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 IGA.
38. En concordancia con ello, en el artículo 29° del RLSNEIA<sup>49</sup>, se establece que todas las medidas, **compromisos** y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos

46

**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.

47

**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.

48

**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).

49

**RLSNEIA**

**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.

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.

39. Asimismo, de acuerdo al artículo 15° de la LSNEIA<sup>50</sup>, la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental debe supervisar y fiscalizar el resultado de la evaluación del instrumento de gestión ambiental.
40. 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.<sup>51</sup>
41. 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 establecido<sup>52</sup>.

*Respecto a la presunta vulneración del principio de legalidad*

42. En forma previa al análisis de la configuración, cabe tener en cuenta que, en su recurso de apelación, Lindley señaló que se vulnera el principio de legalidad, debido a que se supervisa y sanciona el cumplimiento de una obligación que no constituye un compromiso ambiental y que no se encuentra bajo la competencia del OEFA, como es el caso de los VMA. Señala que la obligación materia de

---

<sup>50</sup> **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.

<sup>51</sup> **RGAIMCI**, 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. (...)

<sup>52</sup> **RGAIMCI**  
**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.

procedimiento no constituye un compromiso ambiental, debido a que no tiene un fin ambiental. Considera que la obligación incumplida por la cual se les sanciona corresponde a una que tiene por objetivo velar por la conservación del sistema de alcantarillado, es decir, proteger las instalaciones, maquinarias, equipos e infraestructura sanitaria, y no al ambiente.

43. Al respecto, debe mencionarse que el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>53</sup>, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas. Por lo que la exigencia del mencionado principio en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.
44. En tal sentido, solo por norma con rango de ley es posible atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado<sup>54</sup>.
45. En este orden de ideas, tal como el TFA lo ha señalado anteriormente, **los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental**. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a **prevenir o revertir en forma progresiva**, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas<sup>55</sup>.
46. Al respecto, cabe tener en cuenta que **los instrumentos de gestión ambiental, que forman parte del SEIA**, cuentan entre sus disposiciones con obligaciones ambientales, los cuales son presentados por el propio administrado y aprobados por la entidad certificadora dentro del proceso de certificación ambiental. Si bien existe normativa ambiental establecida por el legislador, que resulta de aplicación

53

#### TUO de la LPAG

##### Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

- 1.1. **Principio de legalidad.**- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

54

#### TUO de la LPAG

##### Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

1. **Legalidad.**- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

55

Ver Resolución N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, Resolución N° 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016 y Resolución N°015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, Resolución N° 209-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de abril de 2019, entre otras.

general, así como normativa aplicable para un sector de actividades determinadas, existen adicionalmente los instrumentos de gestión ambiental mencionados que conforman al SEIA, los cuales constituyen herramientas específicas cuyo proyecto prepara cada administrado y que se encuentran acondicionados para cubrir las obligaciones ambientales que están adecuadas a atender las necesidades puntuales y propias de cada administrado<sup>56</sup>.

47. En tal sentido, los citados instrumentos de gestión ambiental son el resultado de una evaluación preliminar, única y particular, sobre su propio entorno ambiental, económico y cultural, que efectúa cada administrado respecto a su realidad específica, donde desempeña su actividad, considerando que normativamente se le ha brindado dicha obligación en el entendido que es quien se encuentra en mejor posición para conocer las características de los procesos productivos que desempeñará en el desarrollo de sus labores y, por tanto, identificar las particularidades de su propia industria.<sup>57</sup>
48. De tal manera, ante la identificación de una situación de riesgo que involucre la posible generación de un daño ambiental, el propio administrado establece en su IGA una obligación ambiental limitativa, en resguardo, que impide que se configure la producción del daño, la cual es además aprobada por el certificador ambiental tras un estudio y análisis pormenorizado de las obligaciones involucradas. En la determinación de dichas obligaciones, el administrado puede recurrir a fórmulas que impliquen el establecimiento del cumplimiento de una norma de comparación, a modo de contar con un estándar de medición adecuado y fácilmente determinable, tal como ha señalado anteriormente este Tribunal en su jurisprudencia<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Los instrumentos de gestión ambiental que se encuentran bajo el ámbito de aplicación del SEIA, (...) se clasifican en dos grandes tipos: los estudios ambientales y los instrumentos de gestión ambiental complementarios. Los estudios ambientales son instrumentos que deben ser aprobados antes de la ejecución de un proyecto de inversión. Entre estos instrumentos se encuentran (i) la declaración de impacto ambiental (DIA), (ii) el estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd) y el estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d). OEFA (ed). La vinculación y retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental. Lima: OEFA, 2016. p. 51.

<sup>57</sup> Uno de los instrumentos de gestión ambiental que reviste mayor complejidad son los estudios de impacto ambiental detallados. Estos documentos contienen los resultados de una investigación multidisciplinaria y compleja realizada sobre el entorno ambiental, económico y cultural que interactuará con un proyecto de inversión determinado. Dicho estudio no solo tiene una finalidad preventiva, sino además de integración, pues busca que el proyecto se integre armónicamente como un componente más del entorno. VERNA, Vito. Tres áreas en la evolución de la regulación del impacto ambiental. Derecho PUCP. Lima: Facultad de Derecho de la PUCP, 2013, número 70, pp. 64 y 65. Citado por: OEFA (ed). La vinculación y retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental. Ibid. Loc cit.

Estos estudios, para ser efectivos, deben contener como mínimo los siguientes elementos: (i) una adecuada elaboración de la línea base y (ii) una correcta determinación de las medidas, compromisos y obligaciones a ser implementados en el desarrollo del proyecto.  
OEFA (ed). La vinculación y retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental. Ibid. Loc cit.

<sup>58</sup> Sobre el particular, véase, Resolución N° 505-2019-OEFA-TFA-SMEPIM.

Puede ejemplificarse el supuesto con los fundamentos 39 y 40 de la Resolución N° 505-2019-OEFA-TFA-SMEPIM, los cuales señalan:

39. Al respecto, en el Anexo 2, del Informe Técnico Legal N° 105-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM-DIEVAI, que sustenta la aprobación del DAP Planta Cerro Colorado, se aprecia el cuadro del programa



49. Cabe tener en cuenta que Lindley es un administrado cuyas labores corresponden a la producción de jarabe simple para la elaboración de bebidas gaseosas azucaradas, las cuales generan determinados tipos de efluentes producto del desempeño de sus procesos industriales. De este modo, resulta necesario considerar que la prevención o control de los posibles impactos ambientales a los cuerpos receptores, estableciendo las herramientas de gestión necesarias para tales efectos.
50. Al respecto, se advierte que, al momento en que se aprobó el EIA Planta Bocanegra (26 de abril de 2009), se encontraban vigentes los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, aprobados por Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE (**Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE**). Dicha norma regula parámetros aplicables a las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre o papel. Asimismo, es importante tener en cuenta que dicha norma diferencia los LMP y los LMP de efluentes para alcantarillado y los LMP de efluentes para aguas superficiales, específicamente<sup>59</sup>.

de monitoreo ambiental, comprometiéndose el titular a monitorear los efluentes líquidos industriales en el punto ubicado a la salida de la poza de sedimentación, con una frecuencia trimestral, sin que se superen los valores establecidos en la **norma determinada como comparación**, es decir, en el Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA:

ANEXO 2: CUADRO DEL PROGRAMA DE MONITOREO AMBIENTAL					
Componente	Estación	Ubicación	Parámetro	Frecuencia	Norma de Comparación
Efluentes Líquidos Industriales	EF-01	Salida de poza de sedimentación	Temperatura, pH, Aceites y Grasas, DBO <sub>5</sub> , DQO, Cr. VI, Cr. Total, STT, Nitrógeno Amoniacal, Sulfuros	Trimestral	D.S N° 021-2009-VIVIENDA
Ruido	R-1	Frente a la Puente de Entrada empresa a la empresa	Niveles de Ruidos (LAeqT)	Semestral	D.S N° 085-2003-PCM

El informe de monitoreo ambiental deberá presentar la ubicación de las estaciones de monitoreo de las coordenadas UTM

Fuente: DAP Planta Cerro Colorado

40. De la imagen anterior, se evidencia que la obligación ambiental consiste en no superar el parámetro de comparación al momento de realizar el monitoreo de efluentes industriales de la Planta Cerro Colorado, con una frecuencia trimestral, y a la salida de la poza de sedimentación para los parámetros: temperatura, pH, aceites y grasas, DBO<sub>5</sub>, DQO, Cr. VI, Cr total, STT, nitrógeno amoniacal y Sulfuros. (Subrayado agregado).

59

Glosario de términos de la norma:

**a. Límite Máximo Permisible (LMP):** Es la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o a una emisión, que al ser excedido causa o puede causar daños a la salud, bienestar humano y al ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente.

Dependiendo del parámetro en particular a que se refiera, la concentración o grado podrá ser expresado en máximos, mínimos o rangos.

**b. Límite Máximo Permisible de Efluentes para alcantarillado:** Nivel de concentración o cantidad de uno o más elementos o sustancias en los efluentes que se descargan al alcantarillado, que al ser excedido puede ocasionar daños a la Infraestructura del Sistema de Alcantarillado y procesos de tratamiento de las aguas servidas, y consecuentemente afectación a los ecosistemas acuáticos y salud de las personas.

**c. Límite Máximo Permisible de Efluentes para aguas superficiales:** Nivel de concentración o cantidad de uno o más elementos o sustancias en los efluentes que se descargan a las aguas superficiales, que al ser excedido causa o puede causar daños a la salud, los ecosistemas acuáticos y la infraestructura de saneamiento, que es fijado por la Autoridad Competente y es legalmente exigible. (...)

**LÍMITE MÁXIMO PERMISIBLE DE EFLUENTES PARA ALCANTARILLADO DE LAS ACTIVIDADES DE CEMENTO, CERVEZA, PAPEL Y CURTIEMBRE**

51. En ese sentido, en caso de que el administrado identifique algún riesgo ambiental vinculado a los efluentes generados por el desarrollo de sus actividades productivas, siempre que la autoridad certificadora lo aceptara, se encontraba habilitado para establecer obligaciones ambientales que pudieran incluir una fórmula que determine un estándar comparativo, para lo cual podía recurrir a utilizar uno determinado ya establecido en una norma de comparación para evaluar su cumplimiento. Ello no significaba que se estuviese exigiendo al administrado el cumplimiento directo de una norma jurídica del ordenamiento.
52. La determinación del citado estándar comparativo, por tanto, quedará a la elección del administrado y será evaluado por la entidad certificadora, considerando que, por sus características, resulte acorde al ámbito en que se produciría el riesgo identificado<sup>60</sup>.

PARÁMETROS	CEMENTO		CERVEZA		PAPEL		CURTIEMBRE	
	EN CU RS O	NU EV A	EN CU RS O	NU EV A	EN CU RS O	NU EV A	EN CU RS O	NU EV A
PH	6 - 9	6 - 9	6 - 9	6 - 9	6 - 9	6 - 9		6.0 - 9.0
Temperatura (°C)	35	35	35	35	35	35	35	35
Sólidos Susp. Tot. (mg/l)	100	50	500	350	100	500		500
Aceites y Grasas (mg/l)			20	15	100	50	100	50
DBO <sub>5</sub> (mg/l)			100	500		500		500
DQO (mg/l)			150	100		100		150
Sulfuros (mg/l)								3
Cromo VI (mg/l)								0.4
Cromo Total (mg/l)								2
NH <sub>4</sub> (mg/l)								30
Coliformes Fecales, NMP/100 ml							*	*

\* En el caso del Subsector Curtiembre, no se ha fijado valores para el parámetro Coliformes fecales, dado que la data recopilada no era representativa, ni confiable. Asimismo, no ha sido posible identificar data a nivel nacional, ni en los países analizados sobre LMP específicos para este parámetro en curtiembres, por lo que se ha desestimado la definición de este LMP.

<sup>60</sup> A continuación, se citan casos de Resoluciones emitidas por el TFA que constituyen pronunciamientos sobre administrados con efluentes que descargan al alcantarillado, en los cuales OEFA resulta competente respecto a los mismos:

Número de resolución	Actividad industrial manufacturera	Parámetro de comparación
----------------------	------------------------------------	--------------------------

53. Por tanto, el administrado se encuentra facultado a establecer como parámetro de referencia aquel correspondiente a una norma que se ajuste a las características propias de su producción, sin que ello signifique que en caso de que se produzca un incumplimiento, el mismo sea el de un incumplimiento normativo.
54. De tal manera, una vez incorporado en su instrumento de gestión ambiental, la observancia del parámetro de comparación elegido se torna en un compromiso ambiental propiamente dicho<sup>61</sup>.
55. Por otro lado, el administrado considera que la obligación incumplida materia de sanción tiene por objetivo velar por la conservación del sistema de alcantarillado, es decir, proteger las instalaciones, maquinarias, equipos e infraestructura sanitaria (materia de saneamiento), en vez de prevenir, minimizar o corregir y/o mitigar impactos ambientales negativos (materia ambiental), tratándose de una norma sobre VMA.
56. Sobre el particular, cabe tener en cuenta que, en el presente caso, conforme se ha señalado, el origen de la obligación corresponde al incumplimiento del IGA y no a un incumplimiento normativo.
57. Sin perjuicio de ello, debe considerarse que el objetivo de la protección de la norma de LMP de efluentes para alcantarillado es evitar que se exceda el nivel de concentración o cantidad de uno o más elementos o sustancias en los efluentes que se descargan al alcantarillado, que al ser excedido puede ocasionar afectación a los ecosistemas acuáticos y salud de las personas; mientras que la norma de VMA tiene como fin evitar que los efluentes descargados en redes de alcantarillado público causen daños en dicho sistema. Sobre el particular, cabe considerar que el EIA Planta Bocanegra establece:

Resolución N° 067-2020-OEFA/TFA-SE	Curtiembre	VMA (Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA)
Resolución 505-2019-OEFA-TFA-SMEPIM	Curtiembre	VMA (Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA)
Resolución N° 128-2020-OEFA/TFA-SE	Curtiembre	VMA (Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA)
Resolución N° 211-2019-OEFA/TFA-SMEPIM	Elaboración de bebidas no alcohólicas (1554)	VMA (Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA)
Resolución N° 325-2019-OEFA/TFA-SMEPIM	Curtiembre	VMA (Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA)

<sup>61</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 11° de la Ley n° 29325, los compromisos ambientales son aquellas obligaciones provenientes de los instrumentos de gestión ambiental, así como los mandatos y disposiciones emitidos por el OEFA:

**LEY N° 29325**

**Artículo 11.- Funciones generales**

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17 (...).

## EIA PLANTA BOCANEGRA

### c) El Impacto Ambiental producido por el Contaminante Efluente

#### Líquido Industrial

Durante la etapa de operación del proyecto se generarán diferentes **efluentes líquidos industriales o aguas residuales** industriales que provendrán de las diversas actividades operativas como drenajes de tanques de sedimentación del tratamiento de aguas industriales, drenajes del fondo de caldero, drenaje de las pozas de lavado de botellas y drenaje de agua de limpieza industrial, a las cuales una vez juntas se les aplicará una medida de **control ambiental** que consiste en darle el tratamiento de agua residual hasta un nivel que cumpla las características físico-químicas exigidas para ser drenadas a la red de alcantarillado público de acuerdo con el D.S.N°028-60-SAPL "Reglamento de Desagües Industriales".

Fuente: EIA Planta Bocanegra<sup>62</sup>.

58. En ese sentido, es importante señalar que los ordenamientos ambientales y de saneamiento resultan compatibles entre sí y no se contraponen. Así, en el Informe Técnico N° 034-2011-DGCA/MINAM del 1 de julio de 2011, remitido mediante Oficio N° 662-2011-DGCA-VMGA/MINAM del 2 de agosto de 2011, la Dirección General de Calidad Ambiental de Ministerio del Ambiente (**MINAM**) ante una consulta formulada por la Ex Dirección de Asuntos Ambientales de Industria relativa a si no se podía aplicar los LMP en instrumentos de gestión ambiental al no contar la zona con sistema de alcantarillado sino con sistema colector de aguas residuales, el MINAM ordenó cumplir con las disposiciones de los VMA<sup>63</sup>, al considerarlas complementarias.
59. Adicionalmente, en su recurso de apelación, el administrado señala que el OEFA debe tener en cuenta que en su publicación "**Fiscalización en Aguas Residuales**" Lindley considera que se indica que la competencia de controlar los VMA sobre los efluentes descargados en las redes de alcantarillado público es de la EPS, en tanto que el efluente no es descargado a un cuerpo receptor, sino a una línea de desagüe industrial (red de alcantarillado público)<sup>64</sup>.
60. De la revisión del cuadro señalado, se evidencia que el OEFA se encarga de realizar la fiscalización de los LMP para descarga, los cuales son instrumentos de gestión ambiental de tipo control<sup>65</sup>, mientras que la EPS se encarga de controlar los VMA para descarga al alcantarillado, que, tal como se refirió previamente, ambos tipos de indicadores resultan complementarios.

<sup>62</sup> Página 99 del EIA Planta Bocanegra. Asimismo, Levantamiento de observaciones al EIA Planta Bocanegra.

<sup>63</sup> Fundamento N° 41 de la Resolución N° 501-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de 22 de noviembre de 2019 y fundamento N° 41 de la Resolución N° 067-2020-OEFA/TFA-SMEPIM del 21 de febrero de 2020.

<sup>64</sup> OEFA. Fiscalización ambiental en aguas residuales. 2014. En: [https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=7827](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=7827) Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020.

<sup>65</sup> Resolución N° 226-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, Resolución N° 320-2019-OEFA/TFA-SMEPIM y Resolución N° 212-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.

61. Sobre el particular, conforme se ha señalado en jurisprudencia de este Tribunal<sup>66</sup>, **no existe contradicción** entre el **compromiso establecido en el instrumento de gestión ambiental** de efectuar un tratamiento previo para que los líquidos vertidos al alcantarillado cumplan con los parámetros de una norma de comparación específica y la identificación del incumplimiento a la normativa ambiental; siendo que si bien la finalidad del Reglamento de Desagües Industriales y los VMA es preservar las instalaciones, la infraestructura sanitaria, maquinarias, equipos de los servicios de alcantarillado sanitario e incentivar el tratamiento de aguas residuales para disposición o reúso, garantizando la sostenibilidad de los sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; **y el hecho de que corresponda a OEFA analizar y fiscalizar los vertimientos al sistema de alcantarillado, en tanto así verifica el cumplimiento de los compromisos de gestión ambiental aprobados por la entidad competente.** En suma, lo que se busca es cautelar el cumplimiento de los compromisos ambientales establecidos en el EIA Planta Bocanegra.
62. Conforme a lo anterior, Lindley refirió que la EPS la sancionó tras una inspección inopinada en el primer semestre de 2016<sup>67</sup>. Sobre el particular, conforme a lo señalado previamente, la sanción establecida no corresponde a una sanción en materia ambiental, de competencia de OEFA, sino al ámbito de cumplimiento de normativa sanitaria, de competencia de la EPS.
63. Asimismo, el administrado cuestiona no haber considerado lo resuelto en la Resolución Directoral N° 328-2015-OEFA/DFSAI del 10 de abril de 2015.
64. Al respecto, cabe tener en cuenta que lo resuelto por la DFAI en la Resolución Directoral N° 328-2015-OEFA/DFSAI del 10 de abril de 2015, no corresponde al mismo sector materia de discusión en el presente caso<sup>68</sup> y, adicionalmente, **no es vinculante** para este Tribunal, considerando que únicamente resulta obligatorio de aplicar en materia jurisprudencial administrativa aquello que constituye un precedente de observancia obligatoria, en concordancia con lo establecido por el artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG,<sup>69</sup> lo cual no abarca pronunciamientos de primera instancia.

---

<sup>66</sup> Fundamento 47 de la Resolución N° 325-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de junio de 2019.

<sup>67</sup> Para lo cual se presentaron como medios probatorios los recibos del servicio de agua potable del 2016 en los que se consignaba un cobro adicional efectuado por la EPS por una presunta infracción cometida.

<sup>68</sup> Dicho supuesto corresponde a un caso en materia de hidrocarburos. En dicho caso se archivó un incumplimiento del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM que aprueba los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos.

<sup>69</sup> **TUO de la LPAG**  
**Título Preliminar**

**Artículo VI.- Precedentes administrativos**

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

65. De otro lado, Lindley considera tener en cuenta que cuando OEFA inicia un procedimiento administrativo sancionador debido a que un administrado no realizó un adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, el tipo infractor que emplea no es el de incumplimiento de IGA sino infracción por incumplimiento de norma, pese a que el Plan de Manejo de Residuos Sólidos forma parte del IGA.
66. Con relación al ejemplo citado por el administrado en el numeral 46 de su recurso de apelación relativo al almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, de los datos otorgados no se advierten elementos suficientes como para efectuar un análisis comparativo respecto al presente caso.
67. Conforme a ello, a efectos de determinar si Lindley incumplió lo establecido en su IGA, corresponde identificar las medidas y componentes dispuestos en el mismo así como su ejecución según sus especificaciones para, posteriormente, evaluar si el hecho detectado durante la Supervisión Regular 2016 generó su incumplimiento.
68. En esa línea, corresponde indicar que Lindley cuenta con el EIA Planta Bocanegra, a través del cual asumió, entre otros, el siguiente compromiso<sup>70</sup>.

#### EIA PLANTA BOCANEGRA: ANEXO 1 – MEDIDAS DE PREVENCIÓN

Anexo 1: Medidas de Prevención establecidas por la empresa Maple S.A

Etapa de Operación		
Aire	Generación de altos niveles de ruido	Mantenimiento continuo de las electrobombas de transferencia de agua, jarabe simple final y lavado de vehículos Uso de taponos de oído reduciéndose al máximo el ruido Obligación de la empresa en establecer un programa para realizar mediciones en forma periódica que incluyan revisiones médicas de audiometría.
	Generación de gases de combustión por vehículos motorizados	Se realizará la prueba de opacidad para los vehículos que funcionan con Diesel-2 y la prueba de emisión de gases.
Agua	Generación de líquidos industriales y aguas residuales	Tratamiento del agua residual hasta un nivel que cumpla las características físico-químicas exigidas para ser drenadas a la red de alcantarillado (D.S. N° 028-60-SALP).
Suelo	Impacto generado por la generación de residuos sólidos	Recolección, selección y confinamiento en las bolsas plásticas herméticas y almacenamiento temporal en cilindros con tapa para su disposición final con una EPS-RS registrada y autorizada por DIGESA.
Salud y Seguridad de las personas	Afectación de la salud y seguridad de las personas por la ocurrencia de accidentes	Aplicación del Reglamento de Seguridad e Higiene Industrial de acuerdo al D.S N° 009-2005-TR que incluye capacitación continua y periódica al personal.

Fuente: EIA Planta Bocanegra<sup>71</sup>.

69. Sobre el particular, de la revisión del compromiso incluido en el IGA se advierte que el propio administrado asumió la obligación ambiental como parte de sus medidas ambientales, estableciendo expresamente que **efectuaría un tratamiento hasta un nivel que cumpla las condiciones exigidas para el**

<sup>70</sup> Página 2 del Oficio N° 154-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI de 26 de abril de 2009.

<sup>71</sup> Página 2 del Oficio N° 154-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI de 26 de abril de 2009.

**drenaje de líquidos industriales y aguas residuales a la red de alcantarillado respecto a lo establecido en un parámetro de comparación,** debidamente aprobado por la entidad certificadora.

70. Asimismo, en el Programa de Monitoreo Ambiental, se establece la cantidad de Puntos de Muestreo y se incluye al DBO como uno de los parámetros a analizar como parte del Componente Ambiental Efluentes Líquidos:

**EIA PLANTA BOCANEGRA: ANEXO 2 - PROGRAMA DE MONITOREO AMBIENTAL**

Anexo 2: Programa de Monitoreo Ambiental *elidas jaco*

Componente Ambiental	Parámetros a analizar	Puntos de muestreo	Frecuencia
Calidad del Aire	PM-10, SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , CO	Barlovento y Sotavento	
Meteorología	T, Humedad Relativa, Velocidad del Viento, Dirección del Viento	1	
Efluentes Líquidos	T, pH, DBO, DQO, Sólidos Sedimentables, Aceites y Grasas.	1	Semestral
Ruido Ambiental	Puntos colindantes a la planta industrial.	4	
Ruido Ocupacional	En los principales puntos del proceso productivo.	Varios	

Fuente: EIA Planta Bocanegra<sup>72</sup>.

71. De lo citado precedentemente, se tiene que respecto al componente “Efluentes Líquidos”, generados producto del proceso industrial mediante el cual se generaban líquidos industriales y aguas residuales, el administrado asumió el siguiente compromiso: (i) que los líquidos industriales y aguas residuales **sean tratados hasta un nivel que cumplan las características físico-químicas exigidas para ser drenadas a la red de alcantarillado; y, (ii) conforme al parámetro establecido**<sup>73</sup>.
72. Con relación al estándar de referencia, para el caso en particular, la autoridad certificadora aprobó que en el EIA Planta Bocanegra se aluda que la condición a la cual deben llegar los líquidos industriales y las aguas residuales de Lindley sea tal que cumplan las características exigidas para el drenado al alcantarillado por el valor establecido en el Reglamento de Desagües Industriales (en adelante, **el parámetro establecido**), lo cual fue propuesto por el propio administrado.

<sup>72</sup> Página 3 del Oficio N° 154-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI de 26 de abril de 2009.

<sup>73</sup> **Reglamento de Desagües Industriales**  
**Artículo 5.-** Todo residuo industrial que ingrese a las redes públicas deberá cumplir, sin excepción, con las siguientes normas: (...)  
 f. La Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) **no sobrepasará las 1000 p.p.m.** (Resaltado agregado).

73. Al respecto, esta Sala advierte que, conforme a lo señalado en el artículo 29° del RLSNEIA<sup>74</sup>, los compromisos ambientales se asumen, entre otros, en los estudios ambientales sobre los que se otorgan las certificaciones ambientales. Considerando a su vez lo dispuesto en el artículo 55° de la citada norma<sup>75</sup>, cabría desprender que los compromisos ambientales, en línea con la certificación ambiental, están orientados a tener como fin u objeto prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en los instrumentos de gestión ambiental<sup>76</sup>.
74. De tal manera, cabe advertir que, en el EIA Planta Bocanegra, al haber considerado Lindley -en forma preliminar como parte del análisis situacional de las condiciones en las que desempeñaría sus actividades-, que las diferentes etapas operativas de su planta industrial producirían efluentes líquidos que involucran la sedimentación del tratamiento de aguas industriales, drenajes de fondo de calderos, drenajes de las pozas de lavado de botellas y drenajes de agua de limpieza industrial, determinó que se requería que las aguas residuales pasen por un tratamiento en forma previa a su vertimiento a la red pública de alcantarillado, conforme a lo siguiente:

<sup>74</sup> **RLSNEIA**

**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. (Resaltado agregado)

<sup>75</sup> **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 incumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental. (Resaltado agregado)

<sup>76</sup> De la revisión del levantamiento de observaciones del Informe de Monitoreo Ambiental del segundo semestre del 2009 aprobado mediante Oficio N° 06018-2011-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI, se menciona que administrado excedió los LMP en el parámetro Sólidos Suspendidos Totales. Dicho exceso fue debido a que se encontraba en mal estado el filtro de la PTAR lo que provocaba una ineficiencia en el filtrado de líquidos residuales. Así, con el cambio del mismo los resultados en el Monitoreo 2010 disminuyeron considerablemente:

Parámetro	Salida de la PTAR	Unidad	Norma de Referencia	LMP
<b>Análisis del Efluente en la Salida de la PTAR - 25 de Agosto 2009</b>				
Sólidos Totales en suspensión	590	mg/L	SM 2540 D	500 <sup>(1)</sup>
<b>Análisis del Efluente en la Salida de la PTAR - 27 y 28 de Agosto 2010</b>				
Sólidos Totales en suspensión	64	mg/L	SM 2540 D	500 <sup>(1)</sup>

(1) Límites máximos permisibles y valores referenciales para las Actividades Industriales de Cemento, Cerveza, curtiembre y papel. Decreto Supremo 003-2002-PRODUCE.



## RESUMEN EJECUTIVO DEL EIA PLANTA BOCANEGRA:

En la etapa de Operación del Almacén Modificado/Ampliado, los efluentes líquidos provenientes de las diferentes etapas operativas de la planta industrial, tales como la sedimentación del tratamiento de aguas industriales, drenajes de fondo de calderos, drenaje de las pozas de lavado de botellas, y drenaje de agua de limpieza industrial pasarán previamente por un tratamiento de aguas residuales antes de ser drenadas a la red de alcantarillado público.

Fuente: EIA Planta Bocanegra<sup>77</sup>.

75. Conforme a lo anterior, en el EIA de la Planta Bocanegra<sup>78</sup>, se señaló en forma preliminar al inicio de operaciones que producto de las mismas se generarían contaminantes por generación de aguas residuales industriales: efluentes líquidos de aguas residuales industriales, provenientes de las operaciones de vaciados de los productos de cambio, lavado de camiones cisterna para el transporte de jarabe, de agua de las pozas de lavado de botellas y de lavado de los pisos como parte

<sup>77</sup> Página 12 del Resumen Ejecutivo del EIA Planta Bocanegra.

<sup>78</sup> Página 38 del EIA Planta Bocanegra.

Al respecto, cabe señalar que de la revisión del EIA Planta Bocanegra se indica como problema ambiental la generación de las aguas residuales industriales provenientes de las actividades propias de las operaciones de limpieza de las instalaciones físicas y electromecánicas, del lavado de vehículos, del lado de los camiones cisterna que transportan el Jarabe Simple Final, los cuales son conducidos hacia la Planta de Tratamiento de Efluentes para su respectivo tratamiento, de tal forma que el efluente total (mezcla de todos los efluentes generados), que sale de esta planta de tratamiento no será vertido en cuerpos receptores hídricos ni de suelo, sino que serán conducidos a la red de alcantarillado público del lugar.

En ese sentido, Lindley identifica que los efluentes generados en las actividades anteriormente mencionadas generan impactos ambientales al agua -contaminación por efluentes industriales, conforme se muestra a continuación:

**Cuadro N° 9**  
Matriz Causa-Efecto de componentes ambientales con actividades contaminantes sobre el medio ambiente: Identificación y Evaluación de Impactos Ambientales en la Etapa de Operación del Proyecto de Modificación/Ampliación del Almacén de Envases Bocanegra – Callao de la empresa "Corporación José R. Lindley S.A."

COMPONENTE AMBIENTAL (Factores Ambientales)		ACTIVIDADES INVOLUCRADAS EN ESTA ETAPA DEL PROYECTO																Sumatoria de Impactos																		
		Planta de Tratamiento de Agua Industrial				Almacenamiento de Azúcar Blanca Doméstica Industrial				Sala de Jarabe Simple				Vaciado de Productos de Cambio, Recuperación de Paletas y Reconstrucción de Cajas Plásticas						Actividades Propias de esta Etapa																
		Aspectos Ambientales Generados (Contaminantes)				Aspectos Ambientales Generados (Contaminantes)				Aspectos Ambientales Generados (Contaminantes)				Aspectos Ambientales Generados (Contaminantes)						Aspectos Ambientales Generados																
		Ruido		Gases de Combustión		Residuo Sólido Indust. Peligros		Riesgo Accid. y/o Incendio		Ruido		Gases de Combustión		Efluente Líquido Industrial		Riesgo Accid. y/o Incendio		Ruido		Efluente Líquido Industrial		Riesgo Accid. y/o Incendio		Ruido		Resid. Sólido Indust. Peligro		Riesgo Accid. y/o Incendio		Emplazam. Industrial		Bienest. Econom. Emp/Tra.				
		M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	
1	Aire	-1	1	-1	1					-1	1	-1	1			-1	1			-1	1														-5	6
2	Suelo					-1	1																												-2	2
3	Agua																																		-2	2

Fuente: Levantamiento de observaciones planteadas al EIA del proyecto del Proyecto de Ampliación/Modificación en el almacén de envases bocanegra para la producción de jarabe simple – Callao, pp. 1 al 11.

A partir de la identificación de los impactos en este caso por el contaminante efluente líquido industrial, el administrado propone como medida de control ambiental en darle tratamiento a las aguas residuales industriales hasta un nivel que cumpla las características físico-químicas exigidas para ser drenadas a la red de alcantarillado público de acuerdo con el parámetro de comparación, situación que conllevó a formular un Programa de Monitoreo.

Por ello, es compromiso de Lindley tratar los efluentes líquidos industriales, de tal forma que las características físico-químicas cumplan con el Reglamento de Desagües Industriales, para su posterior vertimiento al alcantarillado.

de las operaciones de saneamiento de la Planta, exigida para este tipo de industria alimentaria, así como efluentes de agua residual industrial proveniente de la purga del fondo del caldero, así como de la regeneración de la resina del ablandador de agua:

### EIA PLANTA BOCANEGRA

#### II.11.- GENERACIÓN DE AGUAS RESIDUALES INDUSTRIALES, EMISIONES ATMOSFÉRICAS RESIDUOS SÓLIDOS INDUSTRIALES, RUIDO Y VIBRACIÓN

El desarrollo del proyecto en estudio que involucra fundamentalmente la etapa de construcción e instalación, y la etapa de operación (funcionamiento). En ambas etapas se generarán contaminantes (aspectos ambientales) que a continuación se mencionan:

**Durante la etapa de Operación** de las instalaciones del Almacén Bocanegra modificado y ampliado, se generarán efluentes líquidos de aguas residuales industriales provenientes de las operaciones de vaciado de productos de cambio, lavado de camiones cisterna para el transporte de Jarabe Simple, de agua de las pozas de lavado de botellas, y de la limpieza de los pisos como parte del cumplimiento de las operaciones de saneamiento de la planta que exige el Plan HACCP de este tipo de industria alimentaria. Estas aguas residuales serán conducidas mediante canaleta y tuberías enterradas, a la Planta de Tratamiento de Efluentes con que contará el proyecto, y de ahí ser drenados a la red de alcantarillado público de la zona.

También se generarán efluentes de agua residual industrial proveniente de la purga de fondo del caldero, así como de la regeneración de la resina catiónica de Ablandador de Agua.

Las aguas residuales industriales que se generarán por las actividades propias de las operaciones de limpieza de las instalaciones físicas y electromecánicas, del lavado de vehículos, del lado de los camiones cisterna que transportan el Jarabe Simple Final, serán recolectadas y canalizadas mediante un sistema de drenaje y conducidas a una Planta de Tratamiento de Efluentes con que contará el proyecto; y de esta manera el efluente total (mezcla de todos los efluentes generados) que sale de esta planta de tratamiento no será vertido en cuerpos receptores hídricos ni de suelo, sino que serán conducidos a la red de alcantarillado público del lugar.

Fuente: EIA Planta Bocanegra<sup>79</sup>.

76. Producto de lo anterior, en el EIA Planta Bocanegra se estableció que se produciría un impacto al agua, **negativo y directo, por lo cual se requeriría que exista previamente un tratamiento** para permitir su vertimiento al alcantarillado,

<sup>79</sup> Páginas 38 y 64 del EIA Planta Bocanegra.

lo que quedó registrado en la matriz de evaluación y, por lo cual, se advirtió necesario incluir que dicho tratamiento tendría un parámetro de comparación específico, para lo cual incluso se observó que se detalle en el EIA Planta Bocanegra el tipo de tratamiento de efluentes que se realizaría:

### EIA PLANTA BOCANEGRA

#### **d) Impacto Ambiental Producido por el Contaminantes Efluente Líquido Industrial**

Durante la etapa de operación del proyecto, se generarán diferentes efluentes líquidos industriales conocidos como aguas residuales industriales. Los efluentes líquidos que se generarán provienen del drenaje de fondo del tanque sedimentación del tratamiento de agua industrial, drenaje de fondo del caldero, del agua de la limpieza de saneamiento de las instalaciones en cumplimiento del Sistema HACCP, del agua de la poza de lavado de botellas. Estas aguas residuales industriales con sólidos suspendidos y detergentes serán recolectadas, a través de drenaje con canaletas y tramos de tubería subterránea, y transferidos a la Planta de Tratamiento de Efluentes con que contarán las instalaciones del proyecto, y de ahí serán drenados a la red de alcantarillado público. En la matriz de evaluación se ha valorizado el impacto al agua como negativo y directo con una **Magnitud** igual a -1 y una **Importancia** de 1 absoluto.

✓ Impacto Ambiental por la generación de efluentes líquidos industriales. Considerando que todos los efluentes serán tratados en una planta de tratamiento se ha categorizado como un *impacto negativo directo leve*.

d) ¿El proyecto afectará el suelo, flora, fauna y subsuelo a causa de la generación de efluentes líquidos industriales?

generará bajo nivel de contaminación.  
El proyecto no afectará los componentes del suelo, flora, fauna y subsuelo dentro de la planta industrial ni en áreas cercanas a ella, en vista que los efluentes son tratados y drenados al alcantarillado público.

Observación 14: Remitir la descripción detallada del proyecto de tratamiento de Efluentes Líquidos, señalando una predicción de los contaminantes a generarse (concentraciones), describiendo la capacidad de depuración de los efluentes tratados.

Respuesta: La empresa señala que los efluentes líquidos llegan a la planta de tratamiento de aguas residuales, en donde se da un Tratamiento Primario que es suficiente para obtener concentraciones de los contaminantes que estén por debajo de los LMPs establecidos en el D.S N° 028-60-SALP.

Los efluentes líquidos industriales que se generan en las diferentes actividades operativas del proyecto en funcionamiento son recolectados en una primera poza de sedimentación de aproximadamente 30m<sup>3</sup> en donde se uniformiza el caudal, se separan los sólidos flotantes y se sedimentan los sólidos en suspensión tales como chapas, cañitas u otras materias extrañas que pudieran haber pasado en las rejillas en cada uno de los drenajes.

Del primer compartimiento, el flujo de agua pasa a un segundo compartimiento donde se homogeniza e inyecta ácido sulfúrico para neutralizar el efluente de características químicas ligeramente alcalinas, adecuándose a la vez su temperatura a 35°C, para ser finalmente vertida a la red de alcantarillado público, mediante una tubería subterránea que estará instalada desde la salida de la planta de tratamiento hasta el buzón de salida a la red de alcantarillado público.

La empresa también señala que la planta de tratamiento de efluentes contará con un controlador lógico programable de modo PID, que cuenta con dos electrodos con un medidor de pH, un electrodo en el segundo compartimiento y otro electrodo a la salida de éste, cerrando y asegurando de esta manera el control del rango de pH entre 6.5 y 9.0.

Comentario: Absuelta.

Fuente: EIA Planta Bocanegra<sup>80</sup>.

77. A fin de acreditar que resultaba importante efectuar continuamente el monitoreo del cumplimiento de la obligación ambiental asumida materia del procedimiento administrativo sancionador, cabe advertir que Lindley vino efectuando los monitoreos de calidad del agua de los efluentes industriales en la Planta Bocanegra, conforme a los Informes emitidos relativos a los años 2009, 2010, 2012, tal como se observa a continuación:

### Monitoreo de Efluentes Líquidos Planta Bocanegra 2009 y 2010

Agua	Tratamiento del agua residual hasta un nivel que cumpla las características físico-químicas exigidas para ser drenadas a la red de alcantarillado (D.S.N° 028-60-SALP).	Realización de Monitoreo de Efluentes Líquidos. Como parte del Informe de Monitoreo Ambiental se encuentran los informes de Monitoreo de Efluentes Líquidos correspondientes del 2009 y 2010, los mismos que han sido presentados a la DAAI para su evaluación. En el presente informe se adjunta la copia del documento de ingreso presentado a la DAAI, de esta manera se estaría validando el cumplimiento de dicho compromiso.
------	---	--

(...)

**Efluentes líquidos.-** La Temperatura y las concentraciones de los parámetros pH, Aceites y Grasas, DBO, DQO, SSS, registrados en la salida de la planta de tratamiento de líquidos residuales, se encontraron por debajo de los LMPs tomados de referencia (D.S.N° 028-60/SAPL y D.S. 003-2002-PRODUCE), excepto el STS con una concentración de 590 mg/L. Cabe indicar que en el monitoreo correspondiente al Primer Semestre 2010 el parámetro STS se encontró por debajo del nivel de referencia.

(...)

➤ **Efluentes Líquidos.-** Los parámetros evaluados fueron Ph., Temperatura, Sólidos Sedimentables, Sólidos en Suspensión, Aceites y Grasas, DQO y DBO<sub>5</sub>; los cuales fueron comparados con el Reglamento de Desagües Industriales D.S. N° 28-60-SAPL y D.S 003-2002-PRODUCE. La medición se realizó en el Ingreso y Salida de la Planta de Tratamiento de Efluentes Industriales. Los resultados obtenidos se encuentran por debajo del límite de referencia.

(...)

<sup>80</sup> Páginas 80, 89 y 99 del EIA Planta Bocanegra. Asimismo, Levantamiento de observaciones al EIA Planta Bocanegra en Informe N° 606-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI y Levantamiento de observaciones al EIA Planta Bocanegra en Informe N° 237-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI.

**Efluentes líquidos.-** La Temperatura y las concentraciones de los parámetros pH, Aceites y Grasas, DBO, DQO, SSS, STS, registrados en la salida de la planta de tratamiento de líquidos residuales, se encontraron por debajo de los LMPs tomados de referencia (D.S.Nº 028-60/SAPL y D.S. 003-2002-PRODUCE)

2012

**EFLUENTES LÍQUIDOS**

Parámetro	Ingreso a la PTAR	Salida de la PTAR	Unidad	Norma de Referencia	Valores Máximos Admisibles (1)	Límites Máximos Admisibles (2)
Aceites y Grasas	1.4	1.1	mg/L	SM 5520 B	100	100
DBO <sub>5</sub>	11263	48,9	mg/L	SM 5210 B	1000	1000
DQO	16763	356	mg/L	SM 5220 D	1500	-
Sólidos Totales en Suspensión	105	130	mg/L	SM 5240 D	500	-
Sólidos Sedimentables*	0.1	< 0.1	ml/L/h	SM 5220 D	8.5	8.5
pH	7.2	8.0	Unidades de pH	SM 4500 H-B	6 – 9	5.0 – 8.5
Temperatura	26,7	29,2	° C	SM 2550 B	35	35
Caudal	-	2.3	L/seg	PR-MEX	-	-

Fuente: Informes de Monitoreos Planta Bocanegra correspondientes a 2009, 2010, 2012<sup>81</sup>.

78. Conforme a lo anterior, Lindley al conocer los tipos de efluentes que produciría el desarrollo de sus actividades, consideró necesario que el tratamiento previo a incorporar debía ser uno que consiga que se cumpla con el parámetro de vertimiento al alcantarillado a fin que impida una posible colmatación de las tuberías en el punto de control previo al ingreso al alcantarillado público y, por ende, el **desborde de aguas residuales que, a su vez, generaría olores desagradables y provocaría problemas de salud de los trabajadores y población del entorno**. Al respecto, cabe tener en cuenta que el exceso de DBO, genera un impacto potencial directo –cuyo efecto tiene una incidencia inmediata en algún factor ambiental– e indirecto –afecta a un elemento del medio y éste afecta a otro elemento–<sup>82</sup>.
79. Teniendo en cuenta la evaluación anterior efectuada por el propio administrado, este Tribunal considera que la obligación ambiental materia de procedimiento constituye un compromiso ambiental, advirtiéndose que el mismo fue incorporado en el EIA Planta Bocanegra por el administrado y aprobado por el certificador ambiental, estableciéndose en dicho instrumento ambiental como una obligación de prevención<sup>83</sup>, cuya finalidad ambiental consiste en que se traten los efluentes

<sup>81</sup> Informes relativos a los Monitoreos Ambientales efectuados a la Planta Bocanegra de Lindley: Informes Nos 085-2011-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI, 1568-2011-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI, 2439-2011-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI, 2942-2011-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI, 1255-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI (página 232, 258, 282).

<sup>82</sup> CONESA, Vicente. Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental. 4ta ed. Ediciones Mundi-Prensa. 2010. p. 89.

<sup>83</sup> En relación a la información de línea base en el EIA Planta Bocanegra, solo se aprecia una descripción del sistema de drenaje de los efluentes líquidos durante la operación del proyecto y algunos inconvenientes en el área de entorno del proyecto, donde se menciona que, las aguas industriales que se generan continuamente durante la operación de las instalaciones del proyecto y que luego de juntarse son enviadas como efluentes total a la planta de tratamiento de efluentes para luego ser descargado a la red de alcantarillado público de la zona.

## II. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO (...)

**III.2.7.2.- Sistema de Drenaje de los Efluentes Líquidos durante la Operación del Proyecto**

El funcionamiento de las instalaciones del proyecto, contará con la construcción y distribución del sistema de drenaje de los diferentes efluentes de agua residual industrial que se generarán. Entre estos efluentes se tendrá:

- Efluente de poza de lavado de botellas, que se canalizará con dirección a la Planta de Tratamiento de Efluentes que considera el proyecto.
- Efluente de agua de saneamiento (limpieza) de pisos, que se recepcionará en canaletas con rejillas, para su conducción a la Planta de Tratamiento de Efluentes.
- El efluente de la regeneración de las resinas iónicas en la Planta de Tratamiento de Agua de pozo.
- El efluente de la operación de lavado de filtros de arena en la Planta de Tratamiento de Agua de pozo.
- El efluente de fondo de tanque pulmón en la Planta de Tratamiento de Agua de pozo.
- El efluente del drenaje de la purga de fondo del caldero.
- El efluente de fondo de Tanque Reactor (Coagulación y Floculación) en la Planta de Tratamiento de Agua de pozo.

Todos los efluentes mencionados, son las **aguas residuales industriales** que se generarán continuamente durante la operación de las instalaciones del proyecto, los mismos que se juntan con la recolección de todos ellos para al final ir como efluente total a la Planta de Tratamiento de Efluentes, para luego ser drenado a la red de alcantarillado público de la zona.

Fuente: EIA, p. 47 y 48.

## “IV. DESCRIPCIÓN DEL ÁREA DE INFLUENCIA (Caracterización Ambiental o Línea Base) (...)

**IV.6.- PRINCIPALES PROBLEMAS AMBIENTALES DEL ENTORNO DEL PROYECTO**

Con respecto a la etapa de operación del proyecto de Modificación/Ampliación del Almacén de Envases Bocanegra, no se generarán contaminantes que puedan afectar los componentes ambientales del entorno, como suelo, agua y aire y/o flora o fauna.

Las aguas residuales industriales que se generarán por las actividades propias de las operaciones de limpieza de las instalaciones físicas y electromecánicas, del lavado de vehículos, del lado de los camiones cisterna que transportan el Jarabe Simple Final, serán recolectadas y canalizadas mediante un sistema de drenaje y conducidas a una Planta de Tratamiento de Efluentes con que contará el proyecto; y de esta manera el efluente total (mezcla de todos los efluentes generados) que sale de esta planta de tratamiento no será vertido en cuerpos receptores hídricos ni de suelo, sino que serán conducidos a la red de alcantarillado público del lugar.

Fuente: EIA, p.63

Es a través del Oficio N° 0618-2011-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI donde se observan resultados de efluentes a la salida de la PTAR, identificándose resultados elevados del parámetro sólidos totales en suspensión.

líquidos conformados por líquidos industriales y aguas a fin de que cumplan con un parámetro **libremente elegido por el administrado y aprobado por la entidad certificadora**, habiéndose integrado el mismo en el Programa de Monitoreo Ambiental.

80. En esa línea, cabe tener en cuenta que se determinó la obligación señalada considerando que los efluentes a ser generados corresponderían a efluentes de poza de lavado y enjuagado de botellas, efluentes de agua de saneamiento (limpieza) de pisos, efluentes de regeneración de resinas iónicas en la Planta de Tratamiento de agua de pozo, efluente de la operación de lavado de filtros de arena en la Planta de Tratamiento de agua de pozo, efluente de fondo de tanque pulmón en la Planta de tratamiento de agua de pozo, efluente del drenaje de la purga de fondo del caldero, efluente de fondo de tanque reactor en la planta de tratamiento de agua de pozo, efluentes provenientes del lavado de vehículos y camiones cisternas entre otros, los cuales no se producían en forma previa en el inmueble ocupado por la Planta Bocanegra, conforme se constata a continuación:

### EIA Planta Bocanegra

2.9. Generación de Aguas Residuales, Emisiones Atmosféricas, Residuos Sólidos, Ruido y Vibración.

□ **Generación de Aguas Residuales:** Durante la etapa de construcción y operación se generarán los siguientes efluentes:

- ✓ En la etapa de construcción se generarán aguas residuales provenientes del agua de limpieza de pisos, tanques, tuberías etc.
- ✓ Efluentes de poza de lavado de botellas, que se canalizará con dirección a la Planta de Tratamiento de Efluentes que considera el proyecto.
- ✓ Efluente de Agua de saneamiento (limpieza) de pisos que se recepcionará en canaletas con rejillas para su conducción a la Planta de Tratamiento de Efluentes.
- ✓ El efluente de la regeneración de las resinas iónicas en la Planta de Tratamiento de Agua de pozo.
- ✓ El Efluente de la operación de lavado de filtros de arena en la Planta de Tratamiento de Agua de pozo.
- ✓ Efluente de fondo de tanque pulmón en la Planta de Tratamiento de Agua de Pozo.
- ✓ Efluente del drenaje de la purga de fondo del caldero.
- ✓ El efluente de fondo de Tanque Reactor (coagulación y floculación) en la planta de tratamiento de agua de pozo.

- **Observación N° 5:** Indicar las causas por la que el parámetro Sólidos Suspendidos Totales superó los valores de referencia en el monitoreo de efluentes líquidos.

**Respuesta:** En el momento del monitoreo, el filtro de la PTAR se encontraba en mal estado provocando ineficiencia en el filtrado de líquidos residuales y que por ello el parámetro de Sólidos Suspendidos Totales superó los LMP referenciales. Dicho problema fue resuelto con el cambio de filtros de la PTAR, siendo así que los resultados en el monitoreo 2010 disminuyeron considerablemente, tal como se muestra a continuación:

Parámetro	Salida de la PTAR	Unidad	Norma de Referencia	LMP
<b>Análisis del Efluente en la Salida de la PTAR - 25 de Agosto 2009</b>				
Sólidos Totales en suspensión	590	mg/L	SM 2540 D	500 <sup>(1)</sup>
<b>Análisis del Efluente en la Salida de la PTAR - 27 y 28 de Agosto 2010</b>				
Sólidos Totales en suspensión	64	mg/L	SM 2540 D	500 <sup>(1)</sup>

(1) Límites máximos permisibles y valores referenciales para las Actividades Industriales de Cemento, Cerveza, curtiembre y papel. Decreto Supremo 003-2002-PRODUCE.

**Comentario DAAI:** La efectividad de la medida efectuada deberá verificarse en los siguientes monitoreos. **Observación Superada.**

Fuente: legajos, p. 278.

Todos los efluentes serán reunidos para finalmente ir como efluente final a la Planta de Tratamiento de Efluentes que será drenado a la red de alcantarillado público

Fuente: EIA Planta Bocanegra<sup>84</sup>.

81. Con relación a la protección de un componente ambiental específico, cabe tener en cuenta que del propio PMA del administrado que forma parte de su IGA se advierte que tratándose de efluentes líquidos, con la obligación establecida se pretendía evitar que se produzca una posible colmatación de las tuberías en el punto de control previo al ingreso al alcantarillado público y, por ende, **el desborde de aguas residuales que, a su vez, generaría olores desagradables y provocaría problemas de salud de los trabajadores y población del entorno.**
82. Respecto a la existencia de la medida de mitigación de algún componente ambiental afectado, cabe tener en cuenta que el compromiso establecido en el EIA Planta Bocanegra consistía en que se efectúe el “tratamiento del agua residual **hasta un nivel que cumpla las características físico -químicas exigidas para ser drenadas a la red de alcantarillado**”, por lo que la instalación del sistema de tratamiento hasta que se cumpla con el parámetro de comparación señalado es aquello que debe considerarse la medida solicitada. Dicha obligación busca que se disminuya el riesgo que se produzcan impactos ambientales negativos en el medio ambiente, conforme se desarrollará posteriormente.
83. Cabe tener en cuenta que, en el presente caso, durante la Supervisión Regular 2016, se efectuó un muestreo de agua residual industrial de la Planta Bocanegra de titularidad de Lindley, obtenido del punto de descarga final del efluente industrial, que desemboca a la red de alcantarillado público, conforme se desprende del Acta de Supervisión y de las fotografías del Informe de Supervisión:

#### Acta de Supervisión

MUESTREO AMBIENTAL		
Nº PUNTOS O ESTACIONES DE MONITOREO	TIPO DE MATRIZ	OBSERVACIÓN
EF-2 INCA-01	Agua Residual Industrial.	Descarga del efluente Industrial (Final)
	COORDENADAS: 381.	hacia la red del
	E: 0240014	alcantarillado público.
	N: 8671618.	

Fuente: Acta de Supervisión<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> Páginas 377 del Expediente de Supervisión. Levantamiento de observaciones al EIA Planta Bocanegra en Informe N° 237-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI.

<sup>85</sup> Página 45 del documento denominado “Informe 907-2016” que obra en el CD a fojas 14.



## Fotografías



**FOTO N° 01:** Punto de muestreo de agua residual industrial.



**FOTO N° 02:** Toma de muestra de agua residual industrial.

Fuente: Informe de Supervisión<sup>86</sup>.

84. Durante la Supervisión Regular 2016, se constató que, conforme al Informe de resultados de muestreo ambiental, se concluyó que el efluente industrial de la Planta Bocanegra superó los valores de DBO establecidos en el parámetro de referencia considerado en el estudio de impacto ambiental, para descargas industriales al sistema de alcantarillado.
85. Las muestras tomadas respecto a la evaluación de la DBO fueron analizadas por el laboratorio acreditado Inspectorate Service Perú S.A.C. Los resultados de las muestras contenidos en el Informe de Ensayo N° 43615L/16-MA<sup>87</sup>, así como en el

<sup>86</sup> Página 84 del documento denominado "Inf 907-2016" que obra en el CD a fojas 14.

<sup>87</sup> Página 101 del documento denominado "Inf 907-2016" que obra en el CD a fojas 14.

Informe de resultados de muestreo ambiental<sup>88</sup>, correspondiente a la Planta Bocanegra, evidencian que los parámetros de DBO superan los parámetros establecidos en el IGA<sup>89</sup>, conforme se detalla a continuación:

### Informe de resultados de muestreo ambiental

CUADRO N° 01 – Efluentes

N°	Puntos o estaciones de monitoreo	Descripción	Cuerpo receptor	Coordenadas UTM WGS84 ZONA (17)	
				Este	Norte
01	EF-LINCA-01	Descarga del Efluente Industrial (final) hacia la red de alcantarillado <sup>(1)</sup> .	-----	0270014	8671618

(1) Descripción obtenida durante las acciones de supervisión regular 2016 en la planta Bocanegra del administrado Corporación Lindley S.A.

TABLA N°02  
AGUA RESIDUAL INDUSTRIAL

Parámetros	EF-LINCA-01 (SR)	DS N° 021-2009-VIVIENDA		
		VMA <sup>1</sup>	LB <sup>*</sup>	Excedente
Aceites y Grasas (mg/l)	1.3	100	---	---
Demanda Bioquímica de Oxígeno (mg/l)	1486.0	500	---	197.2 %
Demanda Química de Oxígeno (mg/l)	1917.8	1000	---	91.78 %
Sólidos Sedimentables (ml/l)	0.2	8.5	---	---

SR: Supervisión Regular 2016

LB: Línea Base no se encuentra con información correspondiente.

(\*) No cuenta con información en su Estudio de Impacto Ambiental

<sup>(1)</sup> Valores Máximos Admisibles (VMA) de las descargas no domésticas al sistema de alcantarillado (D.S. 021-2009-Vivienda).

#### Análisis de resultados

7. De acuerdo a los resultados de laboratorio los parámetros Demanda química de Oxígeno y Demanda Bioquímica de Oxígeno del efluente industrial de la planta Bocanegra de LINDLEY S.A. superan los VMA, establecidos en el Decreto Supremo N° 021-2009-Vivienda, para descargas no domésticas al sistema de alcantarillado.

Fuente: Informe de resultados de muestreo ambiental<sup>90</sup>

86. Conforme a lo anterior, en el Informe de Supervisión, la DS estableció que se excedían los valores para el parámetro de DBO, de acuerdo con lo siguiente:

INSPECTORATE		LABORATORIO DE ENSAYO ACREDITADO POR EL ORGANISMO PERUANO DE ACREDITACIÓN INACAL - DA CON REGISTRO N° LE - 031		INACAL DA - Perú Laboratorio de Ensayo Accreditado	
INSPECTORATE		INFORME DE ENSAYO CON VALOR OFICIAL No. 43615L/16-MA		OEFSA Dirección de Supervisión	
RESULTADOS DE ANÁLISIS					
Estación de Muestreo				EF-LINCA-01	
Fecha de Muestreo				2016-04-12	
Hora de Muestreo				13:04	
Código de Laboratorio				02856	
Matriz				00001	
				ARI	
Análisis	Unidades	L.C	Reporte de		
Demanda Bioquímica de Oxígeno	mg/L O <sub>2</sub>	2.0	2016-04-17	1486.0	
Aceites y Grasas	mg/L	1.0	2016-04-19	1.3	
Demanda Química de Oxígeno	mg/L O <sub>2</sub>	2.0	2016-04-15	1917.8	

<sup>88</sup> Página 84 del documento denominado "Inf 907-2016" que obra en el CD a fojas 14.

<sup>89</sup> Ver cita 55.

<sup>90</sup> Páginas 90 y 91 del documento denominado "Inf 907-2016" que obra en el CD a fojas 14.

### Informe de Supervisión

<p>En concordancia con ello, el Oficio N° 2831-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI emitido por el Ministerio de la Producción, aprueba el Informe de Monitoreo Ambiental del semestre 2012-I, en el cual el Informe N° 1255-12-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI compara los resultados de los monitoreos de efluentes líquidos con los VMA aprobados mediante Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA. De igual modo, conforme se aprecia del Informe de Monitoreo Ambiental del semestre 2015-I, presentado al Ministerio de la Producción con registro N° 00052975-2015, el administrado compara los resultados del monitoreo de efluentes industriales con los Valores Máximos Admisibles (VMA) de las descargas de aguas residuales no domésticas en el sistema de alcantarillado sanitario, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA.</p> <p>Respecto a la supervisión realizada, en el informe de resultados de muestreo ambiental realizado durante la supervisión, se verifica que los siguientes resultados:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Parámetro</th> <th>Resultado (efluente)</th> <th>Valores Máximos Admisibles</th> <th>% excedente</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Demanda Química de Oxígeno mg/l (DQO)</td> <td>1917.8</td> <td>1000</td> <td>91.78%</td> </tr> <tr> <td>Demanda Bioquímica de Oxígeno mg/l (DBO)</td> <td>1486.0</td> <td>500</td> <td>197.2%</td> </tr> <tr> <td>Aceites y Grasas mg/l</td> <td>1.3</td> <td>100</td> <td>---</td> </tr> <tr> <td>Sólidos Sedimentables ml/l</td> <td>0.2</td> <td>8.5</td> <td>---</td> </tr> <tr> <td>Temperatura °C</td> <td>26</td> <td>35</td> <td>---</td> </tr> <tr> <td>pH</td> <td>6.19</td> <td>6.0 – 9.0</td> <td>---</td> </tr> </tbody> </table> <p>En el cuadro se puede apreciar que exceden los VMA para los parámetros Demanda Química de Oxígeno (DQO) en 91.78% y Demanda Bioquímica de Oxígeno en 197.2%.</p> <p>Por lo tanto el superar los VMA establecidos en el D.S. N° 021-2009-VIVIENDA representa un incumplimiento de la obligación establecida en su Estudio de Impacto Ambiental, lo que genera un riesgo de afectación por el aporte de altas concentraciones de Demanda Química de Oxígeno y Demanda Bioquímica de Oxígeno del efluente descargado a la red de alcantarillado, lo cual podría alterar el funcionamiento de los sistemas de alcantarillado público, teniendo en cuenta que la Planta Bocanegra se encuentra en una zona industrial-urbano la alteración de la red de alcantarillado generaría la exposición de efluentes con materia orgánica, la misma que podría generar la aparición de vectores que representarían un potencial riesgo de afectación a la salud.</p> <p>Conforme a lo indicado en el artículo 18 del Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, el presente hallazgo califica como significativo.</p>	Parámetro	Resultado (efluente)	Valores Máximos Admisibles	% excedente	Demanda Química de Oxígeno mg/l (DQO)	1917.8	1000	91.78%	Demanda Bioquímica de Oxígeno mg/l (DBO)	1486.0	500	197.2%	Aceites y Grasas mg/l	1.3	100	---	Sólidos Sedimentables ml/l	0.2	8.5	---	Temperatura °C	26	35	---	pH	6.19	6.0 – 9.0	---	<p><b>Medios probatorios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Anexo 05: Informe de Resultados de Muestreo Ambiental.</li> </ul>
Parámetro	Resultado (efluente)	Valores Máximos Admisibles	% excedente																										
Demanda Química de Oxígeno mg/l (DQO)	1917.8	1000	91.78%																										
Demanda Bioquímica de Oxígeno mg/l (DBO)	1486.0	500	197.2%																										
Aceites y Grasas mg/l	1.3	100	---																										
Sólidos Sedimentables ml/l	0.2	8.5	---																										
Temperatura °C	26	35	---																										
pH	6.19	6.0 – 9.0	---																										

Fuente: Informe de Supervisión<sup>91</sup>

87. Con relación a ello, se advierte que se incumplió el compromiso asumido por el administrado en su IGA, considerando que se excedió el parámetro de DBO, establecido como estándar de referencia en el presente caso, durante la Supervisión Regular 2016, efectuada en la Planta Bocanegra, conforme se grafica a continuación:

INFORME DE RESULTADOS		PUNTO DE MUESTREO 1	REGLAMENTO DE DESAGÜES INDUSTRIALES	EXCEDENTE
PARÁMETRO	Unidad	12 de abril de 2016		12 de abril de 2016
Demanda Bioquímica de Oxígeno	mg/L	1486.0	1000.0	48.6%

88. Por tanto, la DFAI declaró la responsabilidad de Lindley por no cumplir con lo establecido en su IGA, toda vez que el efluente industrial generado por el administrado en su Planta Bocanegra superó el parámetro DBO, respecto del valor contemplado a modo de referencia en el presente caso.
89. Conforme a ello, de la revisión de la Resolución Subdirectorial, se advierte que la **imputación se estableció claramente en función al incumplimiento de lo indicado en el IGA**, tanto: (i) en la determinación del acto que constituiría infracción administrativa (efluente generado por la Planta Bocanegra superó el

<sup>91</sup> Folio 3.

parámetro DBO respecto del parámetro establecido, incumpliendo el EIA Planta Bocanegra); como en, (ii) las normas sustantivas presuntamente incumplidas relativas a incumplimientos de IGA (artículos 18° y 24° de la LGA, artículo 15° de la LSNEIA, artículo 29° del R LSNEIA y artículo 13° del RGAIMCI); y, (iii) en la norma tipificadora referida al incumplimiento de lo establecido en su IGA (numeral 4.1.c del Cuadro de Tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD).

90. Como ya se ha señalado *supra*, en el presente caso, el administrado, a través del EIA Planta Bocanegra, asumió el compromiso de efectuar un tratamiento de los efluentes de la Planta Bocanegra a fin de no sobrepasar los valores establecidos como parámetro de referencia, razón por la cual, el OEFA se encontraba legitimado para verificar su cumplimiento, en aplicación de lo dispuesto en el literal c) numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325:

**Artículo 11.- Funciones generales**

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente: (...).

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

91. De la norma precitada, se tiene que el OEFA, en tanto entidad fiscalizadora en materia ambiental, se encuentra plenamente facultada para verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por Lindley en su IGA, así como para sancionar la detección de los incumplimientos al mismo<sup>92</sup>.
92. En tal sentido, contrariamente a lo sostenido por el administrado, de la revisión del EIA Planta Bocanegra, se advierte que la obligación de efectuar un tratamiento hasta un nivel que cumpla las condiciones exigidas para el drenaje de líquidos industriales y aguas residuales a la red de alcantarillado respecto a lo establecido en un parámetro de comparación constituye un compromiso ambiental distinto al incumplimiento de una norma.

*Respecto a la presunta vulneración de los principios de tipicidad y motivación*

---

<sup>92</sup> Resolución N° 017-2019-OEFA/TFA-SE de 10 de diciembre de 2019 (fundamentos 64 y 65).

### *Principio de tipicidad*

93. En su recurso de apelación, el administrado señaló que en el procedimiento administrativo sancionador se vulneró el principio de tipicidad.
94. De acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248<sup>93</sup> del TUO de la LPAG, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>94</sup>.
95. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA, ha precisado lo siguiente:

#### Expediente N° 2192-2004-AA/TC

5. (...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un **nivel de precisión suficiente** que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal. (Énfasis agregado)

96. Asimismo, Morón Urbina<sup>95</sup> ha precisado que el mandato de tipificación, no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.

---

<sup>93</sup> **TUO DE LA LPAG**

#### **Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

**4. Tipicidad.-** Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

<sup>94</sup> De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...). GÓMEZ, M. & SANZ, I. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo. Segunda Edición. Madrid: Aranzadi, 2010. p. 132.

<sup>95</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 14ta ed. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, 2019. pp. 419-420.

97. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles:
- (i) Exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad) y;
  - (ii) En un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>96</sup>.
98. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas<sup>97</sup>, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto). NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

<sup>97</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

<sup>98</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. “El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal “d” del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca” (Lex certa)**.

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)**. El énfasis es nuestro.

Expediente N° 2192-2004-AA

5. “(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un **nivel de precisión suficiente** que permita a cualquier ciudadano de

99. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, **se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.**
100. En ese sentido, corresponde determinar si, en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma que tipifica la infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la autoridad decisora –en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador– realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si la conducta imputada al administrado, corresponde con el tipo infractor correspondiente, esto es, la norma que describe la infracción administrativa.
101. En esa medida, a efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que esta Sala ha llevado a cabo en reiterados pronunciamientos<sup>99</sup> un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
102. En relación al presente caso, cabe precisar que, tal como se señaló previamente la presente resolución, Lindley asumió como compromiso a través de su IGA, tratar los líquidos industriales y las aguas residuales generados en su Planta Bocanegra hasta un nivel que cumplan las características físico-químicas exigidas para ser drenadas a la red de alcantarillado conforme al parámetro de referencia.
103. En ese sentido, es el administrado quien se encuentra obligado a no exceder con los parámetros establecidos respecto a sus efluentes (líquidos industriales y aguas residuales) para ser drenados a la red de alcantarillado conforme al parámetro de referencia, tal como se consignó previamente en la presente resolución.
104. Asimismo, cabe reiterar que la presente imputación está referida al incumplimiento del compromiso establecido en el EIA Planta Bocanegra y no al mero incumplimiento de lo dispuesto a través del Reglamento de Desagües Industriales o al Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA, norma que regulaba los VMA, conforme se ha señalado previamente.
105. Del mismo modo, cabe precisar que, en el presente caso, al asumir como compromiso el tratamiento de los efluentes de la Planta Bocanegra a fin de no sobrepasar los valores establecidos en el Reglamento de Desagües Industriales, se determina un valor de referencia, aplicable para la medición del cumplimiento de la obligación en el IGA, el cual tiene por finalidad prevenir el **impacto ambiental que puede generar la emisión de los efluentes industriales**, sin el tratamiento

---

formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal". El énfasis es nuestro.

<sup>99</sup> Por ejemplo, de las Resoluciones N° 009-2014-OEFA/TFA, N° 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 N° 008-2014-OEFA/TFA-SEP1, N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 019-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 034-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 040-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 059-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE y N°017-2019-OEFA/TFA-SE.

del agua residual hasta un nivel que cumpla las características fisicoquímicas exigidas para ser drenadas a la red de alcantarillado.

106. En ese sentido, a juicio de este Tribunal, ha quedado establecido que la obligatoriedad de cumplimiento del tratamiento de los efluentes de la Planta Bocanegra a fin de no sobrepasar los valores establecidos en el Reglamento de Desagües Industriales como parámetro de referencia, respecto de Lindley, recaía sobre dicha empresa.
107. Ahora bien, considerando el compromiso asumido, durante la Supervisión Regular 2016 realizada a la Planta Bocanegra de Lindley, la DS verificó que sus efluentes industriales excedían el parámetro DBO establecido como parámetro de referencia; tal como lo mostraron los resultados del Informe de Ensayo 43615L/16-MA, detallados *supra*.
108. Así entonces, luego de determinar el presunto incumplimiento del compromiso asumido en su EIA Planta Bocanegra, a través de la Resolución Subdirectoral, la SFAP imputó al administrado como infracción, el incumplimiento del compromiso asumido en su IGA, considerando como sustento, las normas que establecen la obligatoriedad de los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental y las normas que califican como infracción dicho incumplimiento, tal como se aprecia a continuación:

### Resolución Subdirectoral

**Tabla N° 1: Presunta infracción administrativa imputada al administrado**

N°	Acto u omisión que constituiría infracción administrativa	Calificación de la infracción imputada, norma tipificadora y sanción que podría corresponder
1	El efluente industrial generado por el administrado en su Planta Bocanegra, superó en 48,6% el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno - DBO, respecto del valor contemplado en el Decreto Ley N° 028-60-SAPL, Reglamento de Desagües Industriales, incumpliendo lo establecido en su EIA <sup>11</sup> .	<p style="text-align: center;"><del>Norma sustantiva presuntamente incumplida</del></p> <p><b>Ley N° 28611, Ley General del Ambiente</b>  <b>"Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos</b>  <i>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."</i></p> <p>(...)  <b>Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental</b>  <b>24.1</b> <i>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.</i></p>

<sup>11</sup> De acuerdo al Estudio de Impacto Ambiental –EIA, aprobado mediante Oficio N° 01514-2008-PRODUCE/DVII-DGI-DAAI del 26 de abril de 2008, el administrado asumió el compromiso de disponer el tratamiento del agua residual cumpliendo con las características físico-químicas exigidas en el Decreto Ley N° 028-60-SAPL, Reglamento de Desagües Industriales, tal como se aprecia a continuación:



Anexo 1: Medidas de prevención establecidas por la empresa (...)

Etapa de Operación			Fecha de inicio	Fecha de finalización
(...)	(...)	(...)		
Agua	Generación de líquidos industriales y aguas residuales	Tratamiento del agua residual hasta un nivel que cumpla las características fisicoquímicas exigidas para ser drenadas a la red de alcantarillado (D.L. N° 028-60-SAPL).		

No obstante, durante la supervisión efectuada, el equipo supervisor del OEFA procedió a la toma de muestra en el punto de monitoreo denominado "EF-LINCA-01" (Descarga del efluente industrial -final- hacia la red del alcantarillado público – Coordinadas WGS 18 L. E. 0270014 y N: 8671618) (Folio 14 del CD que obra en el Expediente), evaluando diversos parámetros como son: temperatura, pH, aceites y grasas, demanda bioquímica de oxígeno, demanda química de oxígeno y sólidos sedimentables, cuyos resultados se aprecian en el Informe de Ensayo N° 43615L/16-MA (folio 100 al 98 del CD que obra en el Expediente)

Cuadro: Resumen de exceso para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno según el Informe de Ensayo con Valor Oficial N° 43615L/16-MA (INSPECTORATE)

Parámetro	Unidad	Informe de Ensayo con Valor Oficial N° 43615L/16-MA (INSPECTORATE)	Decreto Ley N° 028-60-SAPL, Reglamento de Desagües Industriales.	Exceso
Demanda Bioquímica de Oxígeno	mg/L <sub>O<sub>2</sub></sub>	1486	1000 mg/l	48,6%

Elaboración: Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas – OEFA.

**Paso 1:**  $\frac{1486 \frac{mg}{L} \times 100\%}{1000 \frac{mg}{L}} = 148,6\%$  **Paso 2:**  $148,6\% - 100\% = 48,6\%$

	<p>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."</p> <p><b>Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental</b> "Artículo 15º.- 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."</p> <p>Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM "Artículo 29º.- 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."</p> <p>Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE "Artículo 13.- Obligaciones del titular Son obligaciones del titular: b) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus actividades, las obligaciones de la autoridad competente, así como todo compromiso asumido en el instrumento, en los plazos y términos establecidos."</p> <p><b>Norma tipificadora y sanción aplicable</b></p> <p>Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD que aprueba la Tipificación de Infracciones y la Escala de Sanciones vinculadas a los instrumentos de gestión ambiental y al desarrollo de actividades en Zonas Prohibidas "Artículo 4.- Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental 4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental: (...) c) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5 000) Unidades Impositivas Tributarias."</p> <p>Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD que aprueba la Tipificación de Infracciones y la Escala de Sanciones vinculadas a los instrumentos de gestión ambiental y al desarrollo de actividades en Zonas Prohibidas</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Rubro</th> <th>Infracción</th> <th>Base Legal</th> <th>Calificación de Gravedad</th> <th>Sanción Monetaria</th> <th>Sanción Pecuniaria</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Rubro	Infracción	Base Legal	Calificación de Gravedad	Sanción Monetaria	Sanción Pecuniaria	2					
Rubro	Infracción	Base Legal	Calificación de Gravedad	Sanción Monetaria	Sanción Pecuniaria								
2													

Los resultados expuestos evidencian que el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno supera en 48,6% el valor establecido en el Decreto Ley N° 028-60-SAPL, Reglamento de Desagües Industriales, por lo que el administrado incumplió con el compromiso establecido en su instrumento de gestión ambiental.

Es oportuno señalar que, si bien el hallazgo detectado por la Dirección de Supervisión hace referencia a un supuesto incumplimiento al Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA, esta Subdirección, en ejercicio de sus facultades de instrucción y de la revisión del Informe de Supervisión, considera que el compromiso asumido por el administrado en su Instrumento de Gestión Ambiental fue con el Decreto Ley N° 028-60-SAPL, Reglamento de Desagües Industriales, siendo pertinente encausar el mencionado hallazgo, precisando que el administrado superó el Valor establecido para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno señalado en el Decreto Ley N° 028-60-SAPL, Reglamento de Desagües Industriales, incumpliendo el compromiso ambiental asumido en su EIA.

	<p><b>2. Desarrollar Actividades incumpliendo lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental</b></p> <p>2.3 Incumplir lo establecido en los instrumentos de gestión ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana. (...)"</p>	<p>Artículo 24º de la Ley General del Ambiente, Artículo 15º de la Ley del SEIA, Artículo 29º del Reglamento de la Ley del SEIA.</p>	GRAVE	-	De 50 a 5000
--	---	--	-------	---	--------------

Fuente: Resolución Subdirectoral<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> Folios 246 y 247.

109. Como se puede apreciar de la norma tipificadora, esta considera infracción el incumplimiento de lo establecido en el IGA, hecho que se configuró en el presente caso, al haberse verificado que los efluentes industriales de la actividad en la Planta Bocanegra del administrado sobrepasaban los parámetros establecidos como parámetro de referencia, de modo que no llegaban a un nivel que cumpla las características fisicoquímicas exigidas para ser drenadas a la red de alcantarillado.
110. Al respecto, para un mayor desarrollo del contexto en el presente caso, cabe tener en cuenta el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 1: Diagrama referencial de la descarga**



Fuente: Adaptado del Informe de Supervisión y del Plan Maestro de Sistemas de Agua.<sup>101</sup>  
Elaboración: TFA

111. Del Cuadro *supra* se advierte que, en línea con argumentos previamente expuestos, la competencia del OEFA abarca el análisis y fiscalización de los vertimientos al sistema de alcantarillado efectuados en el **punto de descarga** al alcantarillado, el cual se resalta en el Cuadro, en tanto los mismos buscan evitar daños potenciales de carácter ambiental a la vida y salud humana.
112. En su recurso de apelación, el administrado señaló que DFAI no ha demostrado la generación de daño potencial y que el mismo sea atribuible a Lindley. Asimismo, cuestiona que el compromiso ambiental cuyo incumplimiento se imputa se haya diseñado a la medida de algún impacto ambiental provocado por la Planta Bocanegra. Finalmente, Lindley señala que, en su Planta Industrial del departamento de Cusco, PRODUCE ha retirado la obligación relativa al monitoreo de efluentes del Programa de Monitoreo Ambiental, mediante el Informe N° 1612-2019-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DEAM contenido en la Resolución Directoral N° 467-2019-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI de 30 de mayo de 2019.
113. Al respecto, cabe precisar que la norma tipificadora<sup>102</sup> no establece como elemento del tipo, la verificación de un impacto del incumplimiento, razón por la cual, a

<sup>101</sup> Folios 2 a 14. Plan Maestro de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado. La Planta de Tratamiento de Aguas Residuales y Emisario Submarino Taboada – PTAR TABOADA recibe las aguas residuales del Interceptor Norte que a su vez proviene del Colector Centenario.

<sup>102</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD**

efectos de determinar la responsabilidad del administrado, no era necesario acreditar un daño real sino un daño potencial<sup>103</sup>.

114. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que la DBO<sub>5</sub> es la cantidad de oxígeno que requieren los microorganismos para la estabilización de la materia orgánica del agua residual bajo condiciones de tiempo y temperatura específicos. A mayor cantidad de materia orgánica, mayor consumo de oxígeno disuelto lo que significa aumento de las bacterias, lo que puede producir riesgos, por eso es que se recomienda concentraciones menores de DBO.
115. Considerando lo anterior y conforme se verifica en el Gráfico 1, en el punto de descarga, lugar en el que se verificó el exceso de DBO, conforme a la prueba realizada, se tiene lo siguiente:
- (i) Cuando se descargan aguas residuales a los colectores públicos, que transgreden los valores referenciales establecidos, inevitablemente se altera su funcionamiento normal, ocasionando problemas para conducirse normalmente; **estos inconvenientes pueden generar filtraciones, obstrucciones, atoros e incluso aniegos, que exponen aguas residuales crudas al ambiente**<sup>104</sup>.

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

4.1 Constituyen infracción administrativa 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 y salud humana. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5 000) Unidades Impositivas Tributarias.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN ZONAS PROHIBIDAS					
INFRACCIÓN		BASE LEGAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN PECUNIARIA
2	<b>DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>				
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 RLSEIA.	GRAVE		De 50 a 5 000 UIT

<sup>103</sup> Al respecto, cabe tener en cuenta, adicionalmente, que inclusive en el caso de los límites máximos como es el caso de los LMP, aprobados por la autoridad certificadora, debe considerarse que los mismos están catalogados como instrumentos de gestión ambiental del tipo control. Es decir, la Administración considera que el exceso en dichos parámetros presupone de por sí un impacto ambiental negativo, por lo que su sola inclusión advierte la existencia de un daño potencial.

<sup>104</sup> A modo de ejemplo, cabe tener en cuenta lo establecido en el Portal web informativo de la Entidad Prestadora de Servicio de Saneamiento de Lambayeque Sociedad Anónima En: <http://www.epsel.com.pe/Portal/por-que-el-control-vma> (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020)

**Importancia AMBIENTE**

Cuando se descargan aguas residuales a los colectores públicos, que transgreden los VMA, inevitablemente se va a alterar el funcionamiento normal de estos sistemas, ocasionando problemas para conducirlas normalmente; estos inconvenientes pueden generar filtraciones, obstrucciones, atoros e incluso aniegos, que exponen aguas residuales crudas al ambiente; las mismas que deberían ser conducidas para su tratamiento, en las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales.

Dichos aniegos derivan en la exposición de las aguas residuales que afectan el ambiente, contaminándolo.

- (ii) La DBO es un parámetro que mide la contaminación orgánica, es ampliamente empleado tanto en aguas residuales como en aguas superficiales domésticas<sup>105</sup>. **Si se descarga al entorno sin tratar, su estabilización biológica puede llevar al agotamiento de los recursos naturales de oxígeno y al desarrollo de condiciones sépticas<sup>106</sup>, causar efectos crónicos y agudos si el agua se usa para fines de potabilización<sup>107</sup>.**
- (iii) Además, la presencia de altas concentraciones de estos contaminantes, por encima de los valores críticos estipulados por los organismos reguladores nacionales e internacionales, se considera inaceptable para su disposición en los cuerpos de agua. Esto se debe a que, además de causar un gran inconveniente en los sistemas de tratamiento de aguas residuales, también conducen a la eutrofización y **diversos impactos a la salud en humanos.**<sup>108</sup>
- (iv) **Asimismo, la putrefacción de la materia orgánica en el agua produce una disminución de la cantidad de oxígeno** (la cual es medida a través de la DBO). **El aumento de la DBO ocasiona disminución del oxígeno disuelto.** Es importante tener en cuenta las variaciones relativas de oxígeno, ya que, si estas variaciones son grandes, la doctrina especializada en la materia señala que es síntoma de que ha habido un **aumento anormal de materia orgánica, gérmenes aerobios y reductores anaerobios.**<sup>109</sup>

116. De lo antes señalado, se concluye que el exceso de DBO genera un impacto potencial directo –aquel cuyo efecto tiene una incidencia inmediata en algún factor ambiental– e indirecto –aquel que afecta a un elemento del medio y éste afecta a otro elemento–<sup>110</sup>.

117. De manera que, en el presente caso, al exceder el parámetro DBO en la descarga tratada al alcantarillado, existen dos potenciales impactos, el impacto directo y el indirecto. El primero ocurre debido a una posible colmatación de las tuberías en el punto de control previo al ingreso al alcantarillado público y, por ende, el desborde

<sup>105</sup> METCALF & EDDY "Ingeniería de Aguas Residuales - Volumen I Tratamiento, Vertido y Reutilización" Traducción Juan de Dios Trillo. Tercera Edición. Madrid: Editorial McGRAW-Hill., p. 80

<sup>106</sup> METCALF & EDDY "Ingeniería de Aguas Residuales - Volumen I Tratamiento, Vertido y Reutilización" Traducción Juan de Dios Trillo. Tercera Edición. Madrid: Editorial McGRAW-Hill., p. 56.

<sup>107</sup> SIERRA, Carlos "Calidad del Agua Evaluación y Diagnostico" Universidad de Medellín. Colombia, 2011. p.119.

<sup>108</sup> Akpor, O & Muchie, M "Environmental and public health implications of waste water quality" African Journal of Biotechnology. Vol. 10. (13), pp. 2379-2387, 2011. En: <https://www.ajol.info/index.php/ajb/article/view/93165> (Fecha de consulta. 20 de agosto de 2020).

<sup>109</sup> Dirección General de Salud Ambiental "Estándares de Calidad Ambiental de Agua. Grupo 3. Riego de Vegetales y Bebida de Animales", p. 29. En: [http://www.digesa.minsa.gob.pe/DEPA/informes\\_tecnicos/GRUPO%20DE%20USO%203.pdf](http://www.digesa.minsa.gob.pe/DEPA/informes_tecnicos/GRUPO%20DE%20USO%203.pdf) (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020).

<sup>110</sup> CONESA, Vicente. Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental. 4ta ed. Ediciones Mundi-Prensa. 2010. p. 89.

de aguas residuales que, a su vez, genera olores desagradables y provoca problemas de salud de los trabajadores y población del entorno. Para el segundo caso, el exceso del citado parámetro puede llegar a la planta de tratamiento que, al superar su capacidad de tratamiento para el cual fue diseñado, afectaría el ambiente.

118. De lo señalado precedentemente, se tiene que aun cuando el tipo infractor no establece como elemento del tipo, la verificación de un daño en la salud, este se da en la realidad y los hechos verificados corresponden a un compromiso que presenta un daño potencial a la vida o salud humana.
119. Sin perjuicio de ello, 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.
120. 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 real**<sup>111</sup>.
121. Del Gráfico N° 1 presentado, se aprecia que, en la Planta Bocanegra, ante una excedencia del parámetro DBO, se genera una situación que representa un riesgo potencial de afectación a la salud de las personas, toda vez que la variación del parámetro en mención, contribuye a la posible colmatación de las tuberías en el punto de control previo al ingreso al alcantarillado público, generando el desborde de aguas residuales industriales que, al mezclarse con las aguas domésticas, originarían la exposición de materia orgánica al ambiente, favoreciendo el proceso de descomposición, presencia de vectores y olores desagradables.
122. A mayor abundamiento, cabe tener en cuenta que Lindley, a través del Levantamiento de Observaciones del Proyecto denominado “Ampliación/modificación en el almacén de envases Bocanegra para la producción de jarabe simple”, aprobado mediante Oficio N° 01514-2008-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI, menciona que, en caso que el efluente líquido total no sea tratado antes de ser drenado al exterior, contribuirá a la contaminación del efluente líquido, lo que

---

<sup>111</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, que aprobó los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el Literal D) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley 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.

a su vez, repercute en la salud de aquellos que se encuentren en el citado entorno, tomando en cuenta las características del tipo de impacto que puede producirse<sup>112</sup>.

123. De tal manera, se advierte que el compromiso ambiental materia de procedimiento se diseñó a la medida de la potencialidad de ocurrencia de un impacto ambiental que podría ser provocado por la Planta Bocanegra.
124. Así también se observa que, en el Informe de Supervisión, la DS justificó su análisis para recomendar el inicio del procedimiento administrativo sancionador sustentándose en un potencial riesgo de afectación a la salud, conforme se advierte a continuación:

#### Informe de Supervisión<sup>113</sup>

En el cuadro se puede apreciar que exceden los VMA para los parámetros Demanda Química de Oxígeno (DQO) en 91.78% y Demanda Bioquímica de Oxígeno en 197.2%.

Por lo tanto el superar los VMA establecidos en el D.S. N° 021-2009-VIVIENDA representa un incumplimiento de la obligación establecida en su Estudio de Impacto Ambiental, lo que genera un riesgo de afectación por el aporte de altas concentraciones de Demanda Química de Oxígeno y Demanda Bioquímica de Oxígeno del efluente descargado a la red de alcantarillado, lo cual podría alterar el funcionamiento de los sistemas de alcantarillado público, teniendo en cuenta que la Planta Bocanegra se encuentra en una zona industrial-urbano la alteración de la red de alcantarillado generaría la exposición de efluentes con materia orgánica, la misma que podría generar la aparición de vectores que representarían un potencial riesgo de afectación a la salud.

Conforme a lo indicado en el artículo 18 del Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, el presente hallazgo calificaría como significativo.

Fuente: Informe de Supervisión<sup>114</sup>

125. En ese sentido, antes de la aprobación del EIA Planta Bocanegra, Lindley tenía conocimiento de los potenciales impactos ambientales de sus efluentes industriales sobre el medio abiótico y, en base a ello, formuló sus compromisos ambientales.
126. De manera que, en la misma línea de lo manifestado por la DS y de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, es posible concluir que el incumplimiento del compromiso ambiental referido a efectuar un tratamiento a fin de que los efluentes industriales no excedan los parámetros establecidos como parámetro de comparación, entre los que se incluye el DBO, pudo generar daño potencial a la salud, siendo que al exceder el referido parámetro, dicho efluente contendría alta concentración de carga orgánica, favoreciendo el crecimiento de microorganismos patógenos y la generación de focos infecciosos para las personas que tengan contacto con dicho efluente industrial; por lo que en caso de producirse una colmatación se afectaría gravemente conforme a lo enunciado.

<sup>112</sup> Levantamiento de observaciones planteadas al EIA del proyecto del Proyecto de Ampliación/Modificación en el almacén de envases bocanegra para la producción de jarabe simple – Callao. pp. 1 al 12.

<sup>113</sup> Folio 3 (vuelta).

<sup>114</sup> Folio 3 (vuelta).

127. Adicionalmente, cabe tener en cuenta que la declaración sobre los impactos ambientales establecida en el IGA respecto al Programa de Monitoreo Ambiental en otra Planta del administrado (como es el caso de su Planta Industrial en el departamento de Cusco) no merma la obligatoriedad del compromiso asumido en su Planta Bocanegra, ni constituye un medio adecuado por el que se quiebre el nexo causal del presente caso en discusión. Es decir, el hecho de que en el Informe N° Informe N° 1612-2019-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DEAM se efectúe alguna modificación respecto al IGA de otra Planta del administrado, solo involucra a la citada Planta, la cual responde a características particulares de la misma.
128. 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 EIA Planta Bocanegra, así como advertido el pasible daño potencial a la vida o salud humana.
129. Conforme a lo anterior, respecto a la presunta vulneración al principio de tipicidad en el presente procedimiento administrativo sancionador, este Tribunal considera que corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.

*Principio de motivación*

130. En su recurso de apelación, Lindley señaló que se vulnera el principio de motivación en la Resolución Directoral apelada, debido a que no realiza ningún análisis respecto a la aplicación del criterio establecido en la Resolución Directoral N° 328-2015-OEFA/DFSAI, en el que advierte que se manifiesta que la EPS es la entidad competente para realizar el control de los VMA, así como encargado de la imposición de sanciones pertinentes en caso se produzcan incumplimientos a obligaciones. El administrado sostiene que la Resolución Directoral apelada ha señalado indebidamente que la Resolución Directoral N° 328-2015-OEFA/DFSAI no guarda relación con el procedimiento administrativo sancionador.
131. Al respecto, el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>115</sup>, establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos, al derecho a obtener una debida

<sup>115</sup>

**TUO DE LA LPAG**

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

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

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

motivación de las resoluciones<sup>116</sup> y ejercer su derecho de defensa. Asimismo, el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG consigna – como requisito previo a la motivación– la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material<sup>117</sup>.

132. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

---

<sup>116</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 03891-2011-AA/TC (fundamento jurídico 17) y N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento Jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

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.

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4) precisó 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 (...).

<sup>117</sup>

#### **TUO DE LA LPAG.**

##### **Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

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

**1.11. 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.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

Respecto al principio de verdad material, Morón sostiene:

Lo dicho de modo alguno, autoriza a que la autoridad resuelva fundándose en datos ciertos o realidades que no estuviesen incorporadas en el expediente. Por lo contrario, la autoridad debe previamente incorporar esa evidencia obtenida de oficio en el expediente, para que los administrados puedan controlar su actuación como manifestación de su derecho a probar.



133. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 3° del TULO de la LPAG<sup>118</sup>, en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento<sup>119</sup>, se establece que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos directos relevantes y concretamente probados del caso específico y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
134. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados<sup>120</sup>, así como de las razones jurídicas correspondientes.
135. Al respecto, cabe tener en cuenta el rol informador que cumple la motivación del procedimiento administrativo, ya que representa la exteriorización de las razones en cuya virtud se produce un acto administrativo, y permite, tanto al administrado como a los superiores con potestades de revisión del acto, asumir conocimiento de los hechos reales y jurídicos que fundamentan la decisión administrativa, para poder articular su defensa con posibilidad de criticar las bases en que se funda e impugnarla; o para que el superior al conocer el recurso pueda desarrollar el control que examinando todos los datos y si se ajusta a ley. No solo constituye un

---

118

**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.

119

**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.
- 6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.
- 6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.  
No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado. (...)

120

Respecto a la exposición de los hechos debidamente probados, la Resolución N° 104-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de 3 de mayo de 2018 señaló lo siguiente:

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

cargo para la autoridad sino un verdadero derecho de los administrados a fin de apreciar el grado de regularidad con que su caso ha sido apreciado y resuelto<sup>121</sup>.

136. En el presente caso, corresponde evaluar si la Resolución Directoral N° 1713-2019-OEFA/DFAI ha fundamentado debidamente su decisión respecto a la solicitud del administrado de considerar el criterio establecido en la Resolución N° 328-2015-OEFA/DFSAI, en el que advierte que la EPS es la entidad competente para realizar el control de los VMA, así como encargada de la imposición de sanciones pertinentes en caso se produzcan incumplimientos a obligaciones sanitarias.
137. Al respecto, corresponde señalar que, de la revisión de los fundamentos 56 a 58 de la Resolución Directoral apelada, se observa que la DFAI efectúa el análisis del citado pronunciamiento, concluyendo que la misma no guarda relación con el presente procedimiento<sup>122</sup>, señalando que: (i) la conducta no estaba relacionada con el incumplimiento de un compromiso asumido en su IGA sino con el exceso de Límites Máximos Permisibles (**LMP**) en una norma específica de efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos; y, (ii) el procedimiento fue iniciado por superación de LMP, asumiendo erróneamente que los efluentes industriales eran arrojados a un cuerpo receptor.
138. Así, de la revisión de la Resolución Directoral apelada, se observa que la Autoridad Decisora ha motivado su decisión jurídica en forma adecuada, por lo que no se observa que se haya producido una afectación al principio de debido procedimiento o a la debida motivación. Por tanto, en atención a los considerandos señalados precedentemente, esta Sala es de la opinión que debe desestimarse la alegación del administrado sobre el particular.

---

<sup>121</sup> En la LPAG la motivación configura uno de los elementos determinantes del derecho al debido procedimiento que posee el administrado. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 13era ed. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2018. p. 235.

<sup>122</sup> En los citados numerales se señala lo siguiente:

56. Con relación a la Resolución Directoral N° 328-2015-OEFA/DFSAI adjuntada por el administrado en su escrito de descargos, cabe indicar que, la misma no guarda relación con el presente procedimiento por las razones que pasamos a exponer:
  - La conducta infractora imputada no estaba referida al incumplimiento de un compromiso establecido en el instrumento de gestión ambiental del administrado, sino al exceso los LMP establecidos en una norma específica (Decreto Supremo N° 015-2006-EM-Decreto Supremo N° 037- 2008-PCM).
  - El procedimiento fue iniciado por superación de LMP, asumiendo erróneamente que los efluentes industriales eran descargados a un cuerpo receptor. Por ello, al verificarse que los efluentes de la planta no fueron descargados a un cuerpo receptor como el agua, suelo o aire, sino a una red de alcantarillado público, se concluyó que correspondía el archivo del PAS.
57. Por el contrario, en el presente caso, el tipo infractor imputado al administrado es por el incumplimiento de un compromiso establecido en su EIA, toda vez que se verificó que el efluente industrial de la Planta Bocanegra, superó los VMA contemplados en el Decreto Ley N° 028-60-SAPL, pese a que el administrado se comprometió a realizar el tratamiento del agua residual a efectos de cumplir con las características fisicoquímicas exigidas en dicha norma de referencia.
58. En tal sentido, el hecho que los efluentes industriales de la planta sean descargados en la red de alcantarillado, no lo exime de responsabilidad administrativa, ya que éste procedimiento no fue iniciado por superación de LMP, sino por exceso de los VMA establecidos en la norma de referencia antes indicada.

139. Teniendo en cuenta lo anterior, cabe considerar que contrariamente a lo señalado por el administrado, en el presente caso no se vulnera el principio de motivación, conforme a los argumentos citados.

*Principio de progresividad o gradualidad ambiental*

140. Lindley ha señalado que los compromisos ambientales están sujetos al principio de progresividad o gradualidad ambiental, que incluye el principio de no regresividad. OEFA debe considerar que el cumplimiento del parámetro DBO del Reglamento de Desagües Industriales que está solicitando es menos exigente que el actualmente vigente Decreto Supremo N° 021-2009-VIVIENDA, norma que ha regulado los VMA (siendo que el primero exige en DBO que no se exceda un valor de 1000 mg/l y el segundo lo redujo a 500 mg/l), por lo que considera indebido que se proponga cumplir el Reglamento de Desagües Industriales.
141. Al respecto, cabe tener en cuenta que el principio de progresividad ambiental, también denominado principio de gradualidad, se encuentra reconocido en el numeral 33.4 del artículo 33° de la Ley General del Ambiente<sup>123</sup>, por el cual se establece que, con la finalidad de determinar nuevos niveles de calidad en el proceso de revisión de parámetros de contaminación ambiental, será aplicable el mismo, de modo tal que se permita un ajuste progresivo a los nuevos niveles para las actividades en curso<sup>124</sup>.
142. Conforme al citado artículo, la doctrina señala que el principio se ha reconocido expresamente en nuestro ordenamiento ambiental a fin de asegurar la consecución de los objetivos de la regulación ambiental, así como que los derechos particulares no sean afectados irrazonablemente en dicho proceso de consecución. Asimismo, se ha señalado que el contenido del principio de progresividad incluye también al principio de no regresión, el cual establece que luego de haberse alcanzado un nivel de calidad de gestión ambiental, no pueden ejecutarse medidas regulatorias que disminuyan el nivel de calidad ambiental alcanzado<sup>125</sup>.
143. Así, nuestro Tribunal Constitucional<sup>126</sup> reconoce la aplicación del principio de progresividad o gradualidad en los derechos sociales (entre los que se encuentra la protección al medio ambiente), sobre la cual ha señalado lo siguiente:

---

<sup>123</sup>

**LGA**

**Artículo 33°. - De la elaboración de ECA y LMP ( ... )**

33.4 En el proceso de revisión de los parámetros de contaminación ambiental, con la finalidad de determinar nuevos niveles de calidad, se aplica el principio de la gradualidad, permitiendo ajustes progresivos a dichos niveles para las actividades en curso.

<sup>124</sup>

Fundamento 35 de la Resolución N° 224-2019-OEFA/TFA-SMEPIM.

<sup>125</sup>

DE LA PUENTE, Lorenzo y David VARGAS. Notas sobre la aplicación de la norma ambiental peruana en el tiempo. En: Derecho & Sociedad. N° 50. Lima, PUCP, 2018. pp. 33-35. En: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/20371> (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020).

<sup>126</sup>

STC de los Exptes. Nos 001-2004-AI/TC y 002-2004-AI/TC (ACUMULADOS) En:

54. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, creado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su Observación General N.º 3 (“La índole de las obligaciones de los Estados Partes, párrafo 1 del Art. 2º del Pacto”, 5to. Período de Sesiones, 14/1290), estableció que: “(...) el concepto de progresividad efectiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en general, no podrá lograrse en un breve período de tiempo. Sin embargo, [...] [l]a frase [progresividad] debe interpretarse a la luz del objetivo general [...] que es establecer claras obligaciones para los Estados Parte con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. **Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.**” (subrayado agregado).
55. Esta afirmación permite sostener que el concepto de progresividad no supone absoluta imposibilidad de regresión en los avances efectuados por el Estado en materia de derechos sociales, en la medida que ello quede plenamente justificado considerando atención a la totalidad de los recursos que disponga el Estado, y siempre que existan razones de interés social que así lo impongan.

144. En el presente caso, cabe considerar como se ha advertido previamente, en forma contraria a lo señalado por el administrado, la imputación efectuada no reside en una infracción normativa o el incumplimiento directo de una norma ambiental sino al incumplimiento de una obligación establecida en el IGA del administrado, por lo que la aplicación del parámetro de comparación propuesto por Lindley y aprobada por la entidad certificadora (el Reglamento de Desagües Industriales) no constituye un retroceso en la exigencia de parámetros normativos establecidos por el ordenamiento jurídico.
145. De tal manera, no es el caso que el legislador haya establecido la aprobación de una norma con parámetros menores a los vigentes en el ordenamiento, sino que una entidad debidamente acreditada exige el cumplimiento de un compromiso ambiental utilizando como estándar de calificación un parámetro de comparación propuesto por el propio administrado y aprobado por la entidad certificadora.
146. Sobre el particular, cabe considerar que, tal como este Tribunal lo ha señalado anteriormente<sup>127</sup>, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental en modo, **forma** y tiempo. Ello es así, toda vez que se

---

<https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/gaceta/gaceta/jurisprudencia/00001-2004-AI%2000002-2004-AI.html> (Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020).

<sup>127</sup> Ver Resolución N° 043-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de 28 de febrero de 2018, Resolución N° 269-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de setiembre de 2018, Resolución N° 209-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de abril de 2019, Resolución N° 265-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de mayo de 2019, entre otras.

encuentran orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.

147. Al respecto, cabe considerar que habiéndose acordado en el IGA que debía implementarse lo convenido de forma tal que se cumpla con un parámetro específico determinado, dicha condición de forma acordada resulta inherente para que se configure su cumplimiento; por lo que únicamente con su adecuada constitución podrá ser entendido como óptimo a efectos de que la autoridad competente pueda corroborar el cumplimiento de la obligación fiscalizable y no recurrir a una distinta (es decir, a la aplicación de un parámetro de comparación diferente al convenido).
148. Teniendo en cuenta ello, este Tribunal ha señalado que se aplica el parámetro establecido en el IGA, independientemente de la ocurrencia de la modificación normativa efectuada con posterioridad<sup>128</sup>.
149. Conforme a lo anterior, corresponde desestimar el argumento presentado por el administrado respecto a que se está afectando el principio de progresividad en el presente caso.
150. Adicionalmente, respecto al argumento del administrado acerca de la aplicación del LMP Aguas Residuales<sup>129</sup>, cabe tener en cuenta que el ámbito de aplicación de dicho dispositivo norma acerca de los efluentes de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas respecto a límites impuestos, los cuales son materia de supervisión a cargo de la Oficina del Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de acuerdo con el artículo 3° de su Protocolo de Monitoreos<sup>130</sup>.
151. La exposición de motivos del LMP Aguas Residuales señala “la referida propuesta de LMP introduce una regulación preventiva y de comando control para la gestión ambiental en el Perú, que, por las mismas condiciones económicas, sociales, culturales, logísticas, laborales, resultan potencialmente contaminables en razón a la generación de efluentes de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas o Municipales como resultado de las actividades domésticas, comerciales o de servicio”. No obstante, en el presente caso, se ha advertido que lo indicado expresamente como parámetro comparativo a utilizar para el cumplimiento en el EIA Planta Bocanegra resulta una norma distinta al LMP Aguas

---

<sup>128</sup> Fundamento 38 de la Resolución N° 051-2019-OEFA/TFA-SE de 30 de diciembre de 2019.

<sup>129</sup> **LMP Aguas Residuales**

**Artículo 6.- Fiscalización y Sanción**

La fiscalización del cumplimiento de los LMP y otras disposiciones aprobadas en el presente Decreto Supremo estará a cargo de la autoridad competente de fiscalización, según corresponda.

<sup>130</sup> **Protocolo de Monitoreo de la Calidad de los Efluentes de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas o Municipales – PTAR**, aprobado por Resolución Ministerial N° 273-2013-VIVIENDA.

**Artículo 3.-**

Disponer que la Oficina del Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en el marco de sus funciones, coordine la supervisión y evaluación del monitoreo de efluentes de las PTAR.

Residuales, corresponde la aplicación de la indicada en el instrumento a efecto de analizar el cumplimiento de la obligación ambiental y no el LMP Aguas Residuales.

152. Con relación a la solicitud del administrado para que se establezca un precedente administrativo, en tanto Lindley considera que no existe una definición de compromiso ambiental, cabe tener en cuenta que, de conformidad con los numerales 10.2 del artículo 10º de la Ley N° 29325<sup>131</sup>, concordante con el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar del TUO de LPAG<sup>132</sup> y el artículo 20º de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA-CD<sup>133</sup>, ello constituye una facultad discrecional de la Sala Plena del TFA.
153. Este Colegiado estima oportuno hacer hincapié en que, tal y como se desprende del marco normativo previamente expuesto, el compromiso asumido en el IGA es de obligatorio cumplimiento a partir de su aprobación por parte de la autoridad certificadora competente.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

## **SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1713-2019-OEFA/DFAI del 29 de octubre del 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Corporación Lindley S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro

---

<sup>131</sup> **Ley 29325**

**Artículo 10.- Órganos Resolutivos (...)**

10.2. El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones y el desempeño ambientales de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el 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 con ley.

<sup>132</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo VI.- Precedentes administrativos**

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

<sup>133</sup> **Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA-CD**

**Artículo 20.- Funciones de la Sala Plena**

Son funciones de la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- a) Aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

Nº 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.

[HTASSANO]

[CNEYRA]

[CPEGORARI]

[MYUI]

[MROJASC]

[RIBERICO]

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 159-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 55 páginas.



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 02773650"



02773650