



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 006-2015-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 2014-E01-045164
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN
ADMINISTRADO : PROVEEDORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.C.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 010-2014-OEFA/DS

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS del 21 de octubre de 2014, en el extremo que ordenó a Proveedora de Productos Marinos S.A.C. un mandato de carácter particular, consistente en realizar un estudio que incluya la realización de monitoreos de suelos, cuerpo marino y sedimento marino de la zona en la cual realizó el vertimiento de sus efluentes industriales. En el presente caso, ha quedado acreditado que el hallazgo detectado en el Establecimiento Industrial Pesquero de la empresa (vertimiento de efluentes industriales en la Bahía de Paíta) cumple con los supuestos para el dictado de un mandato de carácter particular.

Asimismo, se revoca la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS, en el extremo que requirió a la citada empresa que el estudio solicitado incluya el detalle de las medidas y acciones a desarrollar para la remediación de la zona en la cual realizó el vertimiento de sus efluentes industriales, toda vez que el referido extremo de la medida impuesta no reviste las características de un mandato de carácter particular".

Lima, 20 de abril de 2015

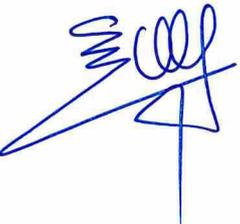
I. ANTECEDENTES

1. Proveedora de Productos Marinos S.A.C.¹ (en adelante, **Produmar**) es titular de la licencia de operación de una planta de congelado de productos hidrobiológicos, con capacidad instalada de 81,00 t/día, teniendo además la titularidad para operar una planta de harina de pescado residual, con una capacidad instalada de 9 t/h de procesamiento de pescado residual², en el establecimiento industrial pesquero (en adelante, **EIP**) ubicado en la Manzana A, Lote N°s 03 y 04, Zona Industrial II, distrito y provincia de Paíta, departamento de Piura.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20483957590.

² Según la Resolución Ministerial N° 099-2005-PRODUCE/DNEPP, de fecha 14 de abril de 2005.

2. El 4 de setiembre de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) llevó a cabo una supervisión especial al EIP de titularidad de Produmar, emitiendo como resultado de dicha diligencia el Informe N° 235-2014-OEFA/DS-PES³ (en adelante, **Informe de Supervisión**), a través del cual concluyó, entre otros puntos, que el administrado disponía los efluentes del proceso y de limpieza de las plantas de harina residual y congelado de su EIP al acantilado de la Bahía de Paita.
3. Del 15 al 18 de setiembre de 2014, la DS efectuó una supervisión regular al EIP de titularidad de Produmar, en la cual levantó el Acta de Supervisión Directa N° 218-2014-OEFA/DS-PES⁴ (en adelante, **Acta de Supervisión**).
4. El 3 de octubre de 2014, la DS emitió el Informe N° 239-2014-OEFA/DS-PES⁵, el cual detalló los posibles efectos ambientales que podrían estar sucediendo en el mar de la Bahía de Paita como consecuencia de los vertimientos de los efluentes industriales de las plantas pesqueras instaladas en la Zona Industrial II del distrito y provincia de Paita, departamento de Piura.
5. El 21 de octubre de 2014, la DS emitió el Reporte Preliminar de Acciones de Supervisión⁶ a los EIP ubicados en la Zona Industrial II de Paita, el cual indicó, entre otros aspectos, que Produmar vertía sus efluentes por el acantilado de la Zona Industrial II de Paita, teniendo estos como destino final el mar de la Bahía de Paita. Dicha situación – señaló el referido informe – contravendría los compromisos descritos en su instrumento de gestión ambiental.
6. En atención a los informes antes señalados, por Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS⁷ del 21 de octubre de 2014, notificada el 23 de octubre de 2010, la DS dispuso, entre otros aspectos⁸, que Produmar cumpla con el mandato de carácter particular consistente en la presentación, dentro de un plazo de treinta (30) días hábiles, de un estudio *“que incluya la realización de monitoreos de suelos, cuerpo marino y sedimento marino de las zonas impactadas por el vertimiento de sus efluentes industriales, que incluya el detalle de las medidas y acciones a desarrollar para su remediación”*.


3 Fojas 5 a 31.

4 Fojas 56 a 59.

5 Fojas 97 a 99.

6 Fojas 100 a 102.

7 Fojas 103 a 108.

8 Asimismo, la DS dispuso como medida preventiva que Produmar cese el vertimiento al mar de los efluentes industriales generados en las plantas de harina residual y congelado instaladas en su EIP, ubicado en la Mz A, Lotes 3 y 4 de la Zona Industrial II del distrito y provincia de Paita, departamento de Piura.


EPR



7. La Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) Del compromiso ambiental contenido en el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, **EIA**) del EIP operado por Produmar se observa que dicha empresa está obligada a destinar sus efluentes industriales al riego de terrenos de cultivo. En tal sentido, se encontraría impedida de verter sus efluentes industriales a la Bahía de Paita, razón por la cual debe implementar mecanismos técnicos que permitan que sus efluentes sean destinados al riego de cultivos agrícolas.
- (ii) Durante las supervisiones realizadas el 4, y del 15 al 18 de setiembre de 2014 al EIP operado por Produmar, se constató que los efluentes generados en las plantas de harina residual y congelado son transportados por una tubería al acantilado que se conecta con la playa. Dichos hallazgos se complementan con las fotografías recogidas en las supervisiones realizadas por la DS.
- (iii) La conducta realizada por parte de Produmar genera un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas. En tal sentido, teniendo en cuenta la gravedad de dicha conducta, debe disponerse la imposición de una medida preventiva, y debe dictarse un mandato de carácter particular.

8. El 13 de noviembre de 2014⁹, Produmar interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS, en el extremo relacionado con el dictado de un mandato de carácter particular, alegando lo siguiente:

a) La resolución impugnada se ampara en una incorrecta aplicación del principio de prevención¹⁰, toda vez que se ha ordenado un mandato de carácter particular sin haberse demostrado previamente – mediante informes técnicos, físicos o biológicos – la existencia de un daño grave al ambiente o a la salud de las personas por el vertimiento que realiza. Asimismo, indicó que no se les ha hecho llegar información que evidencie una toma de muestras en algún cuerpo receptor (aire, agua y suelo).

b) Del mismo modo, sostuvo que, mediante un mandato de carácter particular, solo se puede solicitar al administrado información o

⁹ Fojas 116 a 145.

¹⁰ Sobre el principio de prevención, Produmar indicó en su recurso de apelación que: "(...) en reiteradas ocasiones la doctrina ha señalado que el Principio de Prevención es aplicable cuando se conocen de manera cierta las consecuencias negativas que una determinada actividad puede generar. Así, se ha señalado que debe existir una probabilidad de que la ocurrencia de un daño grave al ambiente, a los recursos naturales o a la salud de las personas sea muy alta (lo cual ciertamente no puede ser evidenciado o sustentado en fotografías). (...) el OEFA deberá ocuparse de analizar el caso concreto a fin de determinar si en él se configuran los elementos habilitadores para la aplicación del principio preventivo". (Páginas 4 y 5 de su escrito de apelación).

documentación, mas no puede ordenársele acciones de remediación de un daño (especialmente cuando no existen pruebas del mismo).

- c) En la bahía de Paita existen más de quince (15) empresas que podrían ser las generadoras del posible daño; por tanto, el ordenar una acción de remediación mediante la citada medida contraviene lo establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD**).
- d) Por otro lado, la resolución de la DS habría contravenido lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, ampliado por el Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM, que aprobó los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo (en adelante, **ECA de suelo**)¹¹, puesto que el plazo para presentar un Informe de Identificación de Sitios Contaminados es hasta abril de 2015; no obstante, el OEFA dispuso, a través de un mandato de carácter particular, la entrega de un informe de monitoreo de ECA de suelo en un plazo de treinta (30) días contados desde la fecha de la notificación de la resolución impugnada.
- e) Asimismo, no se ha comprobado de manera fehaciente que dentro de las instalaciones del EIP exista una vulneración a los ECA de suelo, puesto que, para ello, debe evaluarse el Informe de Identificación de Sitios Contaminados por parte de la autoridad competente. Igualmente, a través de la mencionada medida, se ordena la realización de una descontaminación de suelos, sin contar con un Plan de Descontaminación de Suelos aprobado por la autoridad competente y en un plazo menor al establecido en las normas antes señaladas para su ejecución.
- f) En razón de lo expuesto, Produimar solicitó la nulidad parcial de la resolución impugnada, al haber sido emitida en contravención a la Constitución, leyes o normas reglamentarias. Asimismo, solicitó el otorgamiento de una medida cautelar¹² a fin de que se suspendan los efectos del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS hasta el momento en el cual se resuelva su recurso de apelación¹³.

¹¹ Produimar señaló en su recurso de apelación que la aplicación de los ECA de suelo está sujeta a un proceso que involucra tres (3) fases:

- a) Fase de identificación.- tiene por objeto establecer si un sitio supera o no los ECA para suelo.
b) Fase de caracterización.- procede cuando los resultados de la fase de identificación determinan que se supera los ECA de suelo.
c) Fase de remediación.- tiene por objeto ejecutar las acciones de remediación consignada en el PDS aprobado por la autoridad competente, para eliminar los riesgos a la salud y el ambiente.
(Página 9 de su escrito de apelación).

¹² Produimar señaló que en el presente caso se encuentran presentes los requisitos para el otorgamiento de una medida cautelar regulados en el artículo 146° de la Ley N° 27444, al haber sido esta solicitada en un procedimiento administrativo ya iniciado, y debido además a la presencia de elementos de juicio suficientes respecto a la veracidad de los hechos invocados en el procedimiento. (Página 16 de su escrito de apelación).

¹³ Produimar indicó que "...no solo se pretende modificar los plazos otorgados por el Ministerio del Ambiente (para lo cual el OEFA no tiene competencia), sino que además ello significaría realizar un trabajo que técnicamente



- g) Del mismo modo, señaló que su empresa “no podría presentar y desarrollar medidas y acciones de remediación, pues ello consistiría en un riesgo aún más grave pues dichas acciones [serían] exigibles y sancionables (en caso de incumplimiento)...”¹⁴, siendo que patrimonialmente se verían perjudicados al tener que incurrir en gastos “por daños ambientales y situaciones de incumplimiento ajenos a la misma”.

II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁵, se crea el OEFA.
10. 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° 30011¹⁶ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno,

podría ser defectuoso pues en el corto plazo otorgado se deben determinar acciones y aprobarlas para su ejecución, sin que previamente la autoridad competente haya determinado que efectivamente existe un exceso de los ECA suelo”. (Páginas 13 y 14 de su escrito de apelación).

¹⁴ Foja 130.

¹⁵ **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”.

¹⁶ **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.

adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

11. 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 OEFA¹⁷.
12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD¹⁹ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde el 16 de marzo de 2012.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁰, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²¹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el

¹⁷ **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.

¹⁸ **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.

¹⁹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2012-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de marzo de 2012.
Artículo 2°.- Determinación de la fecha en que el OEFA asumirá las funciones objeto de transferencia
Determinar que el 16 de marzo de 2012 será la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, del Sector Pesquería del Ministerio de la Producción.

²⁰ **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.

²¹ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.
Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental
El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.



órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, en materias de su competencia.

14. Finalmente, el literal b), numeral 1 del artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 31° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de conocer y resolver, en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra los mandatos de carácter particular (entre otras medidas) emitidos por las instancias competentes del OEFA²².

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²³.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁴, prescribe que el ambiente

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

22

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD, Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.

Artículo 8°.- Funciones de las Salas Especializadas

8.1 Las Salas Especializadas del Tribunal de Fiscalización Ambiental ejercen las siguientes funciones:

(...)

- b) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra la adopción de medidas cautelares, multas coercitivas, medidas preventivas o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA, en los expedientes materia de su competencia.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2013.

Artículo 31°.- De la impugnación de los mandatos de carácter particular

(...)

- 31.2 El órgano encargado para resolver el recurso de apelación de los mandatos de carácter particular es el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

23

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

24

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

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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.

17. 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.
18. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁵.
19. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración: (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²⁶ 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 preserve²⁷; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.

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.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁶ **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.

²⁷ 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:

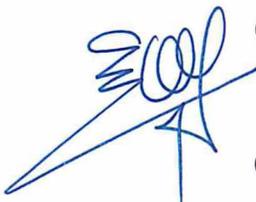
"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) 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".

²⁸ 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.

20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. 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 inciertos²⁹.
22. 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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

23. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- 
- (i) Si la medida dispuesta en la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS cumple con las condiciones necesarias para ser considerada como un mandato de carácter particular.
- (ii) Si procede el otorgamiento de la medida cautelar solicitada por Produamar.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si la medida dispuesta en la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS cumple con las condiciones necesarias para ser considerada como un mandato de carácter particular

- 
24. Previamente al análisis de los argumentos del recurso de apelación interpuesto por Produamar, esta Sala considera pertinente precisar la naturaleza jurídica de los denominados "mandatos de carácter particular", para luego de ello, analizar si la medida dictada por la DS en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS cumple con las condiciones previstas para tal medida administrativa.
- 

²⁹

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

Sobre la naturaleza jurídica del mandato de carácter particular

25. El artículo 3° de la Ley N° 28611³⁰, establece que los órganos del Estado dedicados a la vigilancia de la gestión ambiental son quienes diseñan y aplican las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la referida Ley.
26. Por otro lado, el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que tiene como ente rector al OEFA, tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora, en materia ambiental, se realicen de manera eficiente³¹.
27. Cabe destacar además que el Estado tiene a su cargo la promoción de la conservación de los ecosistemas marinos y costeros, entendidos como fuente de diversidad biológica y como espacios proveedores de recursos naturales. Para tal efecto, es responsable de normar el desarrollo de planes y programas dirigidos a prevenir y proteger los ambientes marino y costeros, y de prevenir o controlar el impacto negativo que generan acciones que afectan al mar y a las zonas costeras adyacentes (encontrándose entre ellas la descarga de efluentes³²). En tal sentido, la fiscalización ambiental se constituye como una herramienta para lograr el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables recogidas en la legislación ambiental, en los compromisos

³⁰ **LEY N° 28611.**
Artículo 3°.- Del rol del Estado en materia ambiental
El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la presente Ley.

³¹ **LEY N° 29325.**
Artículo 3°.- Finalidad
El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.

³² **LEY N° 28611.**
Artículo 101°.- De los ecosistemas marinos y costeros
101.1 El Estado promueve la conservación de los ecosistemas marinos y costeros, como espacios proveedores de recursos naturales, fuente de diversidad biológica marina y de servicios ambientales de importancia nacional, regional y local.
101.2 El Estado, respecto de las zonas marinas y costeras, es responsable de:
(...)
c. Normar el desarrollo de planes y programas orientados a prevenir y proteger los ambientes marino y costeros, a prevenir o controlar el impacto negativo que generan acciones como la descarga de efluentes que afectan el mar y las zonas costeras adyacentes.
(...)



contenidos en los instrumentos de gestión ambiental y en los mandatos emitidos por el OEFA.

28. Dentro del escenario antes descrito, nuestra legislación contempla, para el ejercicio eficiente de la fiscalización ambiental, funciones específicas como la de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción, las cuales tienen por objeto "...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)"³³.
29. En cuanto a la función de supervisión directa, tanto la Ley N° 29325 como la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD³⁴, señalan que esta comprende las acciones de seguimiento y verificación de las obligaciones ambientales de los administrados con el fin de asegurar su cumplimiento³⁵. Bajo

33

LEY 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° (...)

34

Debe indicarse que mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015, se aprobó el nuevo Reglamento de Supervisión Directa del OEFA. Dicho dispositivo legal establece en su artículo 17° que en caso que se encuentren hallazgos que configuren supuestos para el dictado de una medida administrativa, la autoridad de supervisión directa dictará el mandato de carácter particular, la medida preventiva o el requerimiento de actualización del instrumento de gestión ambiental, según a lo establecido en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA.

En tal sentido, el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015, contiene en el Subcapítulo I del Capítulo II las disposiciones aplicables al mandato de carácter particular (artículos 4° al 10°).

35

LEY N° 29325.

Artículo 11°.- Funciones generales

(...)

b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° N° 007-2013-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2013.

Artículo 2°.- Del ámbito de aplicación

(...)

2.2 El ejercicio de la función de supervisión directa consiste en el seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en:

- La normativa ambiental.
- Los instrumentos de gestión ambiental.
- Los mandatos o disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA.

ese contexto, la DS, como autoridad llamada a ejercer dicha función, se encuentra facultada a emitir mandatos de carácter particular, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD que señala lo siguiente³⁶:

"Artículo 29°.- De los mandatos de carácter particular

La Autoridad de Supervisión Directa, dentro del ejercicio de sus funciones, podrá dictar mandatos de carácter particular a efectos que los administrados realicen determinadas acciones relacionadas con un hallazgo, de acuerdo a lo establecido en los artículos 11° y 18° de la Ley N° 29325..."

30. El artículo citado precedentemente se complementa con la definición incluida en el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 5°.- De las definiciones

Para efectos del presente Reglamento, resulta pertinente establecer las siguientes definiciones:

(...)

*i) **Mandato de carácter particular:** Disposición mediante la cual se ordena a un administrado en particular realizar determinadas acciones relacionadas con un hallazgo con la finalidad de garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental y asegurar el cumplimiento de los objetivos de la protección ambiental".*

(Resaltado y subrayado agregados).

31. Igualmente, el artículo 29° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, además de recoger la definición establecida en los artículos antes citados, detalla las acciones que pueden ordenarse a través de los mandatos de carácter particular:

d) Otras fuentes de obligaciones ambientales fiscalizables.

(...)

2.4 La Autoridad de Supervisión Directa realiza las acciones necesarias para la obtención de los medios probatorios idóneos que sustenten los hechos verificados en relación con el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por el OEFA.

(...)

- ³⁶ Asimismo, el artículo 16°-A de la Ley N° 29325 en relación al mandato de carácter particular establece lo siguiente:

"Artículo 16°-A.- Mandatos de carácter particular

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 11° de la presente Ley y bajo los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) emiten mandatos de carácter particular, los cuales constituyen disposiciones exigibles al administrado con el objetivo de que este realice determinadas acciones que tengan como finalidad garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental.

Los mandatos de carácter particular se disponen a través de comunicación dirigida al administrado en la que se señale su motivo y el plazo para su cumplimiento. Los mandatos son impugnables sin efecto suspensivo.

El incumplimiento de estos mandatos es sancionable, de conformidad con el procedimiento administrativo sancionador correspondiente, y son regulados mediante resolución de Consejo Directivo del OEFA".

(Resaltado agregado)

“Artículo 29°.- De los mandatos de carácter particular

(...) A través de mandatos de carácter particular, con la finalidad de garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental y asegurar el cumplimiento de los objetivos de la protección ambiental, el OEFA dispondrá la realización de auditorías, de estudios o la generación de información relacionada a las actividades de los administrados, y que constituyen materia de supervisión por parte del OEFA”.

(Resaltado agregado)

32. De acuerdo con los considerandos previamente expuestos, esta Sala considera que los mandatos de carácter particular tienen los siguientes elementos particulares:

- a) Son disposiciones exigibles al administrado con el objetivo que realice determinadas acciones (auditorías, estudios o la generación de información relacionada a su actividad) relacionadas con un hallazgo.
- b) Deben estar debidamente motivados y establecer un plazo para su cumplimiento.
- c) Tienen como finalidad garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental y asegurar el cumplimiento de los objetivos de la protección ambiental.

33. Hecha esta precisión, esta Sala considera importante definir a continuación el término “hallazgo”, al encontrarse este relacionado con la emisión de un mandato de carácter particular. Bajo esa premisa, debe mencionarse que el literal f) del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD define al hallazgo³⁷ como aquel *“hecho relacionado al cumplimiento o presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables”*³⁸.

³⁷ Cabe mencionar que el artículo 12° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD establece los tipos de hallazgos que se pueden detectar en una supervisión:

N°	Tipo de Hallazgo	Consecuencia y medidas que se pueden imponer
1	Hallazgos de presuntas infracciones administrativas.	Elaboración de un Informe Técnico Acusatorio. Disposición de medidas preventivas y/o mandato de carácter particular.
2	Hallazgos de presuntas infracciones de menor trascendencia.	Remisión al administrado de recomendaciones para la subsanación correspondiente. En caso de incumplimiento de las recomendaciones se elabora el Informe Técnico Acusatorio.
3	Hallazgos de presuntas infracciones que configuren supuestos para la imposición de una medida administrativa.	Disposición de medida preventiva y/o mandato de carácter particular. En caso de incumplimiento de la medida administrativa impuesta deriva en la elaboración de un Informe Técnico Acusatorio.
4	Hallazgos que no califican como presuntas infracciones que configuren supuestos para la imposición de una medida administrativa.	Disposición de medida preventiva y/o mandato de carácter particular.

Fuente: Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD

Elaboración: TFA

³⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD.
Artículo 2°.- Del ámbito de aplicación
(...)

34. En virtud de lo expuesto, y atendiendo a las definiciones antes señaladas, es posible concluir que la DS se encuentra facultada a dictar mandatos de carácter particular, siempre que se detecte un hallazgo relacionado con el incumplimiento o presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, independientemente de la calificación del citado hecho como infracción administrativa a las referidas obligaciones.
35. En tal sentido, habiendo determinado la naturaleza jurídica del denominado "mandato", esta Sala verificará a continuación si la medida impuesta a Prodimar en virtud del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS constituye un mandato de carácter particular.
- a) Sobre el estudio que contenga la realización de monitoreos de suelos, cuerpo marino y sedimento marino de la zona donde ocurrió el vertimiento de los efluentes industriales
36. Mediante los Oficios N°s 345-97 y 287-98-PE/DIREMA, del 16 de abril de 1997 y 6 de abril de 1998, respectivamente, la Dirección del Medio Ambiente del Ministerio de Pesquería³⁹ calificó favorablemente el Estudio de Impacto Ambiental presentado⁴⁰ por la administrada, en el cual esta asumió los siguientes compromisos ambientales:

"7. Explicar detalladamente la forma secuencial de tratamiento de los efluentes líquidos de procesos.

Descripción de las características técnicas de la poza recolectora precisando la ubicación, dimensiones y material, forma de retención y recuperación de grasas y sólidos, disposición o uso final.

Respuesta: El efluente resultante de los procesos de la planta es transportado por canaletas que tienen trampas recuperadoras de sólidos, los que son recogidos periódicamente e incorporados al proceso de harina.

2.2 El ejercicio de la función de supervisión directa consiste en el seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en:

- a) La normativa ambiental.
b) Los instrumentos de gestión ambiental.
c) Los mandatos o disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA.
d) Otras fuentes de obligaciones ambientales fiscalizables.

Asimismo, comprende la verificación del cumplimiento de requisitos para el otorgamiento de incentivos.
(...)

³⁹ Actualmente, Produce.

⁴⁰ Presentado por Anico S.A. (anterior titular del EIP ubicado en la Manzana A, Lote N°s 03 y 04, Zona Industrial II, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura). Dicho EIA fue presentado mediante escrito con registro N° 012684, de fecha 12 de noviembre de 1996, a fin de obtener la certificación ambiental para operar la planta de congelado de productos hidrobiológicos y una planta de harina de pescado residual.

Cabe indicar que, de la Resolución Directoral N° 099-2005-PRODUCE/DNEPP que aprobó el cambio de titular para operar las plantas de congelado y harina de pescado residual a favor de Prodimar, se observa que la citada empresa debía ejecutar las medidas de mitigación contenidas en el EIA calificado favorablemente mediante los Oficios N°s 345-97 y 287-98-PE/DIREMA.



El líquido final es eliminado al desagüe a través de una poza de decantación. Se adjunta croquis de la poza de sedimentación (...)⁴¹.
(Resaltado agregado)

"III. Implementación de las medidas de mitigación ambiental:

(...) En esta inspección técnico ambiental de la planta de harina residual, consistió en la verificación de las medidas de mitigación ambiental del EIA, se encontró algunas observaciones planteadas a la empresa (...), las mismas que fueron subsanadas, como son:

(...)

*Del reporte de los resultados de los monitoreos de los efluentes. Nos informa la empresa, que **sus efluentes ya no llegan al mar, por que, el alcantarillado que conduce sus efluentes será utilizado para la agricultura en cultivos diversos***⁴².

(Resaltado agregado)

37. Por otro lado, del Informe de Supervisión se observa que en la diligencia realizada por la DS el 4 de setiembre de 2014⁴³ se detectó lo siguiente:

"Hallazgo: Planta de Harina Residual

Se verificó que los efluentes que se generan en la planta de harina: efluentes de limpieza de plantas y de equipos, del agua de cola que se genera en la separadora y de la sanguaza son canalizados mediante canaletas ubicadas en la zona húmeda de la planta de harina. Por la zona de los calderos estas canaletas cuentan con una serie de 3 rejillas verticales que disminuyen su abertura y con dirección hacia un pozo de sedimentación recepciona los efluentes de la planta harina. Este pozo de concreto armado (N 9438177.81 E 490406.61) está ubicado al exterior del establecimiento industrial pesquero. El efluente de la planta de harina es dispuesto hacia el acantilado mediante una tubería de PVC de 4" aproximadamente que se tiende sobre el acantilado aproximadamente 100 m.

Hallazgo: Planta de Congelado

Se verificó que los efluentes que se generan en la planta de congelado: efluentes de limpieza de la nave de procesos y efluente de proceso de congelado convergen a dos pozos o registros (N 9439147.29 E 490405.25) ubicados cerca al ingreso de personal a la nave de congelado. Luego los efluentes son canalizados a un pozo de sedimentación que recepciona los efluentes de proceso de congelado. Este pozo de concreto armado (N 9438177.03 E 490397.78) está ubicado al exterior del establecimiento industrial pesquero. El efluente de la planta de congelado es dispuesto hacia el acantilado mediante una tubería de PVC de 4" aproximadamente que se tiende sobre el acantilado aproximadamente 100 m. Tubería independiente del efluente de la planta de harina; es decir, existen dos tuberías que se tienden

⁴¹ Dicho compromiso ambiental se encuentra descrito en el escrito de fecha 1 de abril de 1997 mediante el cual Anico S.A. presentó la subsanación correspondiente a las observaciones realizadas al EIA efectuado mediante el Oficio N° 217-97-PE/DIREMA.

⁴² Este compromiso fue consignado en el Informe N° 076-2000-PE/DIREMA-PP del 18 de julio de 2000, en el cual se detallaron las medidas de mitigación a ser realizadas por Anico S.A. en virtud de la implementación de su EIA. Dicho informe sirvió de sustento para la emisión de la Constancia de Verificación N° 023-2000-PE/DIREMA del 19 de julio de 2000.

⁴³ Foja 15.

100 m sobre el acantilado disponiendo indistintamente los efluentes de proceso de congelado y de harina".

(Subrayado agregado)

38. Cabe destacar que lo detectado en la supervisión se complementa con las fotografías N^{os} 4, 5, 6, 8, 9 a 12⁴⁴ que obran en el Informe de Supervisión.
39. Asimismo, del Acta de Supervisión⁴⁵ se observa que en la supervisión realizada del 15 al 18 de setiembre de 2014 se detectó lo siguiente:

"Hallazgo: Tratamiento de efluentes de proceso

Tratamiento de la sanguaza

En Congelado: (...) No se tiene otro tratamiento para los efluentes, los cuales discurren hacia un pozo colector de efluentes ubicado a la salida de la nave de congelado geo referenciado en las coordenadas 9438150.56 Norte, 490403.96 Este; y luego hacia el pozo de registro de la línea de crudo geo referenciado en las coordenadas 9438175.84 Norte, 490398.70 Este, de donde a través de una tubería de PVC que se tiende sobre el acantilado.

Tratamiento de efluentes del lavado de materia prima

(...) los efluentes van a un pozo colector de efluentes ubicado a la salida de la nave de congelado geo referenciado en las coordenadas 9438150.56 Norte, 490403.96 Este y luego hacia el pozo de registro de la línea de crudo geo referenciado en las coordenadas 9438175.84 Norte, 490398.70 Este, de donde a través de una tubería de PVC que se tiende sobre el acantilado, geo referenciado en las coordenadas 9438208.23 Norte, 490272.56 Este discurrendo el efluente por el resto del acantilado llegando finalmente a la playa geo referenciado en las coordenadas 9438388.81 Norte, 490267.99 Este".

(Resaltado agregado)

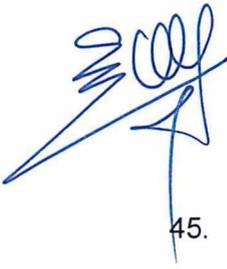
40. Sobre la base del análisis del compromiso ambiental asumido por Prodimar en su EIA y los hallazgos detectados en las supervisiones realizadas el 4 y 15 al 18 de setiembre de 2014, la DS emitió la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS en la cual dispuso:
- a) *Como medida preventiva:* el cese del vertimiento al mar de los efluentes industriales generados en las plantas de harina residual y congelado de titularidad de Prodimar, en tanto no acredite el cumplimiento de su compromiso ambiental respecto a la disposición final de sus efluentes industriales. (Artículo 1°)
- b) Como mandato de carácter particular: remitir un estudio que incluya la realización de monitoreos de suelo, cuerpo marino y sedimento marino de las zonas en donde se realizó el vertimiento de sus efluentes industriales. Asimismo, dicho estudio debía incluir el detalle de las medidas y acciones a desarrollar para su remediación. (Artículo 2°)

⁴⁴ Fojas 18 a 22.

⁴⁵ Foja 56.



41. Al respecto, Produmar ha señalado en su recurso de apelación que existe una indebida aplicación del principio de prevención, al ordenarse un mandato de carácter particular sin haberse demostrado la existencia de un daño grave al ambiente o a la salud de las personas por el vertimiento que realiza, puesto que no se les ha hecho llegar información sobre la toma de muestras en algún cuerpo receptor (aire, agua y suelo).
42. Tomando en consideración lo señalado por la administrada, esta Sala observa, tal como fuera mencionado en considerandos precedentes, que la imposición de un mandato de carácter particular tiene como propósito garantizar precisamente la eficacia de la fiscalización ambiental. En virtud de ello, para imponer dicha medida administrativa, no es necesario iniciar un procedimiento administrativo ni que exista un peligro inminente o una vulneración real al medio ambiente que son objeto de protección⁴⁶.
43. En efecto, el mandato de carácter particular nace en virtud de un hallazgo (de presuntos cumplimientos o incumplimientos a obligaciones ambientales fiscalizables). Además, no debe perderse de vista que el mandato de carácter particular está dirigido a obtener información relevante de modo tal que la autoridad de supervisión directa cuente con las herramientas necesarias, no para determinar la responsabilidad administrativa de los administrados en el cumplimiento de las obligaciones ambientales y su posterior sanción, sino para garantizar el ejercicio eficiente de la función de supervisión a cargo del OEFA.
44. En tal sentido, esta Sala considera que la medida dispuesta por la DS en la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS – referida a la presentación de un estudio que contenga la realización de monitoreos de suelo, cuerpo marino y sedimento marino – constituye un mandato de carácter particular, puesto que busca recopilar información respecto al estado del área donde se realizó el vertimiento de efluentes provenientes de las plantas de harina residual y congelado. Por tanto, debe desestimarse lo alegado por Produmar en este extremo de su recurso
45. Por otro lado, Produmar señaló en su recurso de apelación que el OEFA habría contravenido lo dispuesto en las normas emitidas sobre ECA de suelo al otorgarles un plazo menor al establecido para la presentación del Informe de Identificación de Sitios Contaminados y del Plan de Descontaminación de



⁴⁶

Cabe destacar, tal como fuera indicado en el Reporte Preliminar de Supervisión (fojas 100 a 102), que la presencia de cualquier componente ajeno a cada ecosistema es potencialmente un factor que podría impactar en la armonía de estos; por ello, esta Sala considera que los efluentes industriales del EIP de la administrada califican como un componente ajeno y potencialmente dañino, lo cual implica que su sola presencia afecta negativamente la zona de supervisión, independientemente de su contenido físico o químico. En virtud de dicho potencial de vulneración, y en aplicación del principio de prevención, es que la DS a través de la resolución apelada, procedió a dictar medidas administrativas a cargo de Produmar. En el presente caso, se emitió una medida preventiva a fin de evitar la generación de un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas, en razón del vertimiento de efluentes realizado por dicha empresa, provenientes de sus plantas de harina residual y congelado.

Suelos. Asimismo, no se ha comprobado de manera fehaciente que dentro de las instalaciones del EIP exista una contravención a los ECA de suelo.

46. Sobre el particular, tal como ha sido mencionado precedentemente, mediante la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS la DS ordenó a Produmar, como mandato de carácter particular, el presentar un estudio que contenga la realización de monitoreos de suelo, cuerpo marino y sedimento marino.
47. No obstante, de la revisión de la citada resolución, no se observa que se haya ordenado a dicha empresa la presentación de un "*Informe de Identificación de Sitios Contaminados*" y un "*Plan de Descontaminación de Suelos*", como erróneamente afirma la administrada, siendo que estas obligaciones – al encontrarse relacionadas a las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM y el Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM⁴⁷ – son distintas a aquella establecida en el mandato de carácter particular bajo análisis.
48. En efecto, el mandato de carácter particular impuesto a Produmar consiste en la realización de un estudio que contenga los monitoreos de suelo, cuerpo marino y sedimento marino de la zona en la cual realizó el vertimiento de sus efluentes industriales con el fin de recopilar información técnica, y garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, siendo que dicho mandato fue emitido por la DS en virtud de las competencias otorgadas por la Ley N° 23925 y la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD. Partiendo de ello, esta Sala considera

47

Mediante el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM se aprobaron los ECA de suelo, los cuales son aplicables a "*a todo proyecto y actividad, cuyo desarrollo dentro del territorio nacional genere o pueda generar riesgos de contaminación del suelo en su emplazamiento y áreas de influencia.*" (Artículo 2° del citado decreto supremo).

Asimismo, a través del Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM, se establecieron disposiciones complementarias para la aplicación del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM y el cumplimiento gradual de los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo. Dicho instrumento dispone en su artículo 5° lo siguiente:

Artículo 5°.- Fases que deben desarrollar los titulares de actividades en curso

Cuando se trate de actividades en curso, el titular deberá desarrollar la fase de identificación en el emplazamiento y áreas de influencia de sus actividades extractivas, productivas o de servicios.

Los resultados de la fase de identificación serán sistematizados y estructurados, en el Informe de Identificación de Sitios Contaminados, cuyo formato regula la Guía para la Elaboración de Planes de Descontaminación de Suelos. Este Informe deberá ser presentado a la autoridad competente en un plazo no mayor de doce (12) meses. Para el cálculo del plazo antes mencionado, en los casos de las actividades en curso a la fecha de la dación del presente Decreto Supremo, se deberá considerar la fecha de entrada en vigencia de la Guía para el Muestreo de Suelos y la Guía para la Elaboración de Planes de Descontaminación de Suelos.

La autoridad competente evalúa el Informe de Identificación de Sitios Contaminados y emite pronunciamiento respecto de la necesidad de proceder con la fase de caracterización, y la elaboración del Plan de Descontaminación de Suelos (PDS) por parte del titular de la actividad en curso.

El Plan de Descontaminación de Suelos (PDS) deberá ser presentado ante la autoridad competente en un plazo no mayor de veinticuatro (24) meses, contados desde la fecha de notificación del acto administrativo que determina el inicio de la fase de caracterización.

Como parte del proceso de evaluación del PDS, la autoridad competente remite el mismo a la autoridad de salud y/o el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP - para que, en el marco de sus competencias, emitan opinión técnica favorable sobre el ERSA contenido en el mismo.

La resolución de la autoridad competente que apruebe el PDS da inicio a la fase de remediación, y debe señalar expresamente el plazo y cronograma de ejecución, la obligación de informar a la autoridad competente y a la entidad de fiscalización ambiental el inicio y término de las acciones de remediación.

que lo señalado por la administrada, en este extremo de su apelación, debe ser también desestimado.

b) Si las medidas de remediación pueden dictarse a través de un mandato de carácter particular

49. En su recurso de apelación, la administrada señaló que mediante el mandato de carácter particular no puede ordenársele realizar la remediación de un daño.
50. Al respecto, en virtud del principio de prevención recogido en el artículo VI de la Ley N° 28611, la gestión ambiental tiene como objetivo prioritario prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental; no obstante, cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, deberán adoptarse las medidas necesarias para reducir el impacto ocasionado al ambiente. Tales medidas pueden ser de mitigación, recuperación, restauración o una eventual compensación.
51. Las medidas de mitigación están referidas a la implementación o aplicación de cualquier política, estrategia, procedimiento de operación, obra y/o acción tendiente a eliminar o minimizar los impactos adversos que pueden presentarse durante las etapas de ejecución de un proyecto y mejorar la calidad ambiental aprovechando las oportunidades existentes⁴⁸.
52. Ahora bien, el artículo 22° de la Ley N° 29325 dispone que podrán imponerse medidas correctivas necesarias para revertir, o **disminuir** el efecto negativo de la conducta infractora⁴⁹. Asimismo, el artículo 136° de la Ley N° 28611, así como el artículo 38° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, recogen como una de las medidas correctivas a ser impuestas, la adopción de medidas de mitigación del riesgo o daño⁵⁰.

⁴⁸ FOY VALENCIA, Pierre y VÁLDEZ MUÑOZ, Walter. Glosario Jurídico Ambiental Peruano. Primera Edición. Lima: Fondo Editorial Academia de la Magistratura, 2012, p. 299.

⁴⁹ LEY N° 29325.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

⁵⁰ LEY N° 28611.

Artículo 136°.- De las sanciones y medidas correctivas

(...)

136.4 Son medidas correctivas

(...)

b. Adopción de medidas de mitigación del riesgo o daño.

(...).

Artículo 38°.- Medidas correctivas

38.1 Las medidas correctivas se emiten al amparo de lo establecido en el Artículo 136 de la Ley General del Ambiente y el Artículo 22 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

38.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

(vii) Adopción de medidas de mitigación del riesgo o daño;

(...).

53. En ese sentido, si bien las medidas correctivas buscan reparar el efecto nocivo de la conducta infractora al ambiente y a la salud de las personas, de forma tal que se reponga la situación al estado anterior de ocurrido dicho efecto o de compensar en caso de no ser posible lo primero, estas pretenden también disminuir los impactos generados por la referida conducta, ello a través de las medidas de mitigación. Nótese por el contrario, que los mandatos de carácter particular son dictados con independencia de la ocurrencia de un impacto generado por la conducta del administrado infractor, pues basta la presencia de un hallazgo que amerite el dictado de una acción a cargo del administrado para garantizar el cumplimiento de una o varias obligaciones ambientales fiscalizables.
54. De acuerdo con lo expuesto, y considerando que las medidas de mitigación y los mandatos de carácter particular poseen finalidades distintas, es posible concluir que medidas como las de mitigación no pueden dictarse a través de un mandato de carácter particular.
55. Tomando en cuenta los elementos detallados en los considerandos precedentes, esta Sala procederá a analizar el mandato dispuesto por la Autoridad de Supervisión Directa mediante la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS, tomando en cuenta para tal efecto si el hecho o hallazgo detectado, una vez acreditado, corresponde a la naturaleza propia de un mandato de carácter particular.
56. En el presente caso, de la revisión de la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS, se observa que la DS señaló que la conducta de Produmar generaba un peligro inminente o alto riesgo de un daño grave al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas⁵¹. Es por ello que dispuso imponer dos tipos de medidas administrativas:
- a) Una medida preventiva a fin de que Produmar cese la conducta consistente en el vertimiento de efluentes industriales.
 - b) Un mandato de carácter particular a fin de recoger información sobre la zona en la cual se realizó el vertimiento de efluentes industriales. Asimismo, dispuso que el estudio a presentar, además de los monitoreos (suelo, cuerpo marino y sedimento marino), contenga un detalle de las medidas y acciones a desarrollar para su remediación.
57. Sin embargo, tal como se ha mencionado previamente, las acciones de remediación o mitigación no pueden ordenarse mediante un mandato de carácter particular el cual, tal como fuera señalado en el acápite anterior, está dirigido a recabar información relevante a fin de que la autoridad de supervisión pueda ejercer de manera eficiente su función, asegurando de esta forma que el

⁵¹ Página 10 de la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS.



administrado cumpla con sus obligaciones ambientales y el mismo no es materia para ordenar medidas y acciones para la remediación de una zona impactada.

58. En consecuencia, y en virtud de lo expuesto, corresponde revocar la resolución apelada, en el extremo del mandato de carácter particular que dispuso que el estudio solicitado a Produmar contenga el "*detalle de las medidas y acciones a desarrollar para su remediación*".

V.2 Si procede el otorgamiento de la medida cautelar solicitada por Produmar

59. En su recurso de apelación, Produmar solicitó que esta Sala otorgue una medida cautelar a fin que se suspenda los efectos del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS hasta que se resuelva el recurso de apelación.
60. Sobre el particular, debe indicarse que mediante la presente resolución se está emitiendo un pronunciamiento final en segunda instancia administrativa que agota la vía administrativa respecto del recurso de apelación presentado por la administrada contra lo decidido en la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS, razón por la cual carece de objeto ordenar la suspensión de los efectos del artículo 2° de la citada resolución directoral.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.



SE RESUELVE:



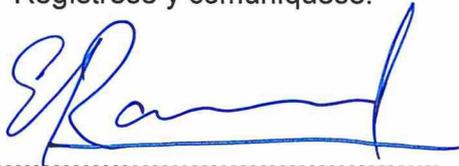
PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS del 21 de octubre de 2014, en el extremo que ordenó a Proveedora de Productos Marinos S.A.C., como mandato de carácter particular, la realización de un estudio que incluya los monitoreos de suelos, cuerpo marino y sedimento marino de la zona en que ocurrió el vertimiento de los efluentes industriales, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.



SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 010-2014-OEFA/DS del 21 de octubre de 2014, en el extremo del mandato de carácter particular impuesto a Proveedora de Productos Marinos S.A.C., que dispuso que el estudio a ser presentado por dicho administrado contenga el detalle de las medidas y acciones a desarrollarse para la remediación de la zonas impactadas por el vertimiento de sus efluentes industriales, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Proveedora de Productos Marinos S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Supervisión, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
LUIS EDUARDO RAMIREZ PATRÓN

Presidente

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



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

Vocal

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



.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER

Vocal

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