



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

RESOLUCIÓN N° 042-2026-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE : 525-2024-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : FRIGORIFICO SALAVERRY S.A.C.

SECTOR : AGRICULTURA

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 01181-2025-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N°1181-2025-OEFA/DFAI del 29 de agosto del 2025, que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 02174-2024-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2024, en los extremos referidos a la responsabilidad administrativa y sanción impuesta a Frigorífico Salaverry S.A.C. ascendente a 12,461¹ (doce con 461/1000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, por la comisión de la única conducta infractora imputada.*

Lima, 29 de enero de 2026.

I. ANTECEDENTES

1. Frigorífico Salaverry S.A.C.² (en adelante, **Frigorífico Salaverry**) realiza el beneficio de animales de abasto en el camal ubicado en la autopista Salaverry km 2,75 del Puerto Salaverry, distrito de Salaverry, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad.
2. Del 15 al 25 de agosto de 2021, la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas (**DSAP**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular en gabinete (en adelante, **Supervisión Regular 2021**), cuyos resultados fueron analizados en el Informe

¹ El Perú, en el año 1982, a través de la Ley N° 23560, se adhirió al Sistema Internacional de Unidades que tiene por norma que los millares se separan con un espacio y los decimales con una coma. En ese sentido, así deben ser leídas y comprendidas las cifras de la presente resolución.

² Registro Único de Contribuyentes N° 20602290078.

Final de Supervisión N° 00161-2021-OEFA/DSAP-CAGR del 29 de noviembre de 2021 (en adelante, **Informe de Supervisión**), en el cual se concluyó —entre otros aspectos— que Frigorífico Salaverry no adopta las medidas de control respecto al manejo de las aguas residuales generadas en el proceso de beneficio de animales.

I.1 Sobre el anterior procedimiento administrativo sancionador (PAS) y la nulidad declarada

3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 0108-2023-OEFA/DFAI-SFAP del 27 de marzo de 2023³ (en adelante, **RSD 0108-2023**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (**SFAP**) dispuso el inicio de un PAS contra Frigorífico Salaverry por incumplimiento a la normativa ambiental.
4. Dicho PAS fue resuelto con la Resolución Directoral N° 1197-2023-OEFA/DFAI del 16 de junio de 2023 (en adelante, **RD 1197-2023**)⁴, en el cual la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry por la comisión de todas las conductas infractoras imputadas e impuso una multa total de 45,361 (cuarenta y cinco con 361/1000) Unidades Impositivas Tributarias (**UIT**).
5. El 11 de julio de 2023, Frigorífico Salaverry interpuso un recurso de apelación⁵ contra la RD 1197-2023, el cual fue resuelto por la Resolución N° 555-2023-OEFA/TFA-SE del 21 de noviembre de 2023 (en adelante, **RTFA 555-2023**), mediante el cual este Tribunal —entre otros— declaró la nulidad del PAS en el extremo referido a la conducta infractora de “*no adoptar medidas de prevención y control respecto al manejo de las aguas residuales generadas en la unidad fiscalizable*” y, consecuentemente, de la multa impuesta por dicha conducta.

I.2 Sobre el actual PAS

6. En atención a la nulidad declarada en la RTFA 555-2023, a través de la Resolución Subdirectoral N° 0260-2024-OEFA/DFAI-SFAP del 1 de julio de 2024⁶ (en adelante, **RSD 0260-2024**), la SFAP dispuso el inicio del presente PAS contra Frigorífico Salaverry.
7. Luego de evaluados los descargos del administrado a la RSD 0260-2024⁷, la Autoridad Instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 0282-2024-OEFA/DFAI-SFAP del 2 de setiembre de 2024 (en adelante, **IFI**)⁸.
8. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 02174-2024-

³ Notificada el 27 de marzo de 2023.

⁴ Notificada el 19 de junio de 2023.

⁵ Escrito con registro N° 2023-E01-496804.

⁶ Notificada el 3 de julio de 2024.

⁷ Escrito con registro N° 2024-E01-088969.

⁸ Notificado el 4 de setiembre de 2024.

OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2024 (en adelante, **RD 2174-2024**)⁹, mediante la cual determinó la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry, sancionándolo con una multa ascendente a 12,461 (doce con 461/1000) UIT, vigentes a la fecha de pago, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Única conducta infractora	Multa final
Frigorífico Salaverry <u>no ha adoptado medidas de control</u> respecto al manejo de las aguas residuales generadas en la unidad fiscalizable, las cuales descargan en el suelo natural (vertimientos).	12,461 UIT

Fuente: RD 2174-2024.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

9. El 22 de noviembre de 2024, el administrado interpuso un recurso de reconsideración¹⁰ contra la RD 2174-2024, el mismo que entre otras cuestiones fue declarado infundado mediante la Resolución Directoral N° 1181-2025-OEFA/DFAI del 29 de agosto del 2025 (en adelante, **RD 1181-2025**)¹¹.
10. Finalmente, el 1 de octubre de 2025, Frigorífico Salaverry interpuso un recurso de apelación contra la RD 1181-2025¹², solicitando una audiencia de informe oral.
11. Sobre el citado pedido, esta Sala ha considerado que no resulta necesario llevar a cabo la audiencia de informe oral¹³, ya que se cuenta con la documentación suficiente para resolver el recurso de apelación interpuesto, se han absuelto todos los cuestionamientos del administrado y, durante el desarrollo del procedimiento, Frigorífico Salaverry ha podido exponer y sustentar sus argumentos, así como cuestionar las decisiones. Por tanto, esta negativa de informe oral no vulnera los principios del debido procedimiento y derecho de defensa¹⁴.

II. PROCEDENCIA

12. El recurso de apelación fue interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218 y 221 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004- 2019-JUS (**TUO de la LPAG**)¹⁵; por lo que es admitido a trámite.

⁹ Notificada el 5 de noviembre de 2024.

¹⁰ Mediante escrito con registro N° 2024-E01-129108, complementado mediante escritos con registro N° 2025-E01-018736 y N° 2025-E01-026192.

¹¹ Notificado el 18 de setiembre de 2025.

¹² Mediante escrito con registro N° 2025-E01-125368.

¹³ Según el acuerdo adoptado en la Sesión N° 006-2026-TFA/SE del 22 de enero 2026.

¹⁴ El Tribunal Constitucional ha establecido que en los procesos en donde prevalece el sistema escrito, como sucede con los procedimientos administrativos como el que nos ocupa, el hecho de que no se haya informado oralmente en la vista de la causa no significa una violación del derecho de defensa. Véase fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 789-2018-PHC/TC.

¹⁵ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (TUO de la LPAG)**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019. Mediante el Decreto Legislativo N° 1633, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de agosto de 2024, se modificó el artículo 207 de la LPAG, que corresponde al artículo 218 del TUO de la LPAG:

Artículo 218.- Recursos administrativos

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

13. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso se circunscriben a:
- i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry por la comisión de la única conducta infractora.
 - ii) Determinar si la multa impuesta a Frigorífico Salaverry se enmarca en los parámetros legales previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry por la única conducta infractora

A. Sobre los hallazgos detectados

14. En el marco de la Supervisión Regular 2021, la DSAP, mediante la Carta N° 1281-2021-OEFA/DSAP¹⁶, requirió a Frigorífico Salaverry que presente información destinada a acreditar el cumplimiento de sus obligaciones ambientales fiscalizables en el camal Salaverry.

218.1 Los recursos administrativos son:

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

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deben resolverse en el plazo de treinta (30) días, con excepción del recurso de reconsideración que se resuelve en un plazo de quince (15) días. Excepcionalmente, en los procedimientos administrativos de instancia única de competencia de los consejos directivos de los organismos reguladores, el recurso de reconsideración se resuelve en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 221. - Requisitos del recurso

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

¹⁶ Notificada por casilla electrónica el 15 de octubre de 2021.

Imagen N° 1. Carta de requerimiento de información

Jesús María, 15 de octubre de 2021		2021-101-034855
<u>CARTA N° 01281-2021-OEFA/DSAP</u>		
Señores FRIGORÍFICO SALAVERRY S.A.C. Jr. Zepita - Piso 2 Nro. 574 Int. 203 Trujillo - Trujillo - La Libertad.-		
Asunto : Requerimiento de Información en el marco de la supervisión regular en gabinete		
Referencia : Expediente N° 0130-2021-DSAP-CAGR		
(...)		
2	Control y manejo de aguas residuales	Indicar cuáles son las acciones que viene realizando para el control y/o manejo de aguas residuales generados en el desarrollo de la actividad de beneficio de animales, así como otras precisiones, conforme al Anexo N° 1 - Formato de requerimiento de información (ítem del 3.1 al 3.6) adjuntando la documentación solicitada por cada ítem, según corresponda.

Fuente: Carta N° 1281-2021-OEFA/DSAP.

15. Al respecto, de la información remitida por el administrado mediante escrito presentado el 22 de octubre de 2021¹⁷, se advierte que este señaló haber implementado tres (3) medidas de control orientadas a reducir la carga contaminante de las aguas residuales generadas durante el proceso productivo de beneficio de animales de abasto, consistentes en: **(i) la separación de residuos orgánicos** (sangre, bazofia, sebos, restos de vísceras y pelos); **(ii) la minimización del uso de agua en las labores de limpieza de las instalaciones;** y, **(iii) el contar con un sistema de tratamiento de aguas residuales.**

¹⁷ Escrito con registro N° 2021-E01-089408.

Imagen N° 2. Información consignada por el administrado en el Anexo N° 1

III. CONTROL Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES		
<p>3.1. Indicar cuáles son las acciones de control y/o manejo que viene realizando en la actualidad para la reducción de la carga contaminante de las aguas residuales antes de su descarga, que incluya una breve descripción y registro audiovisual (video) fechado y georreferenciado de los controles implementados. Cabe precisar que deberá describir lo observado durante la grabación y el número de expediente relacionado a dicho registro audiovisual (Exp. 0130-2021-DSAP-CAGR); asimismo que puede cambiar, adicionar o eliminar las medidas de control y/o manejo realizados en el desarrollo de su actividad.</p>		
Medidas de control y/o manejo	Realiza este control y/o manejo ¿SI ó NO?	Descripción
a) Separación de sangre	SI	Descrito en registro audiovisual
b) Separación de bazofia	SI	Descrito en registro audiovisual
c) Separación de cebos y restos de vísceras	SI	Descrito en registro audiovisual
d) Separación de pelos	SI	Descrito en registro audiovisual
e) Minimización del uso del agua en la limpieza de las instalaciones (áreas de proceso)	SI	Descrito en registro audiovisual
f) Sistema de tratamiento	SI	Descrito en registro audiovisual
g) Otros controles		
(...)		
<p>3.6. Indicar el recorrido de las aguas residuales, mediante un croquis, desde su generación hasta su descarga final (ver ejemplo referencial).</p>		
(...)		
<p>3.4. Indicar cuál es el punto de descarga final de los efluentes generados en el proceso productivo de beneficio, que incluya un registro audiovisual (video) del punto final de descarga (cuando la planta esté en operación), en donde describa la ubicación referencial del punto. Cabe precisar que deberá describir lo observado durante la grabación y el número de expediente relacionado a dicho registro audiovisual (Exp. 0130-2021-DSAP-CAGR).</p>	<p>EPS</p> <p>Cuerpo de agua (río, quebrada, lago, mar, canal u otro) Nombre del cuerpo de agua</p> <p>Reúso</p> <p>Suelo X</p> <p>Otro:</p>	

Fuente: Escrito con registro N° 2021-E01-089408 del 22 de octubre de 2022.

16. No obstante, del análisis de la información presentada, la DSAP advirtió que Frigorífico Salaverry no acreditó la adopción efectiva de medidas de control adecuadas respecto del manejo de las aguas residuales generadas en la unidad fiscalizable, en particular, en lo referido a la implementación y operatividad de un sistema de tratamiento que permita mitigar los impactos ambientales derivados de dicha actividad.

Cuadro N° 2. Sobre lo detectado en supervisión y las medidas propuestas por la DSAP

Hecho detectado	Medida de control que debió adoptarse en el camal Salaverry, según la DSAP
<p>a) Separación de sangre, bazofia, sebos, restos de vísceras y pelos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los contenedores no cuentan con la capacidad ni el diseño necesario para recolectar la mayor cantidad de volumen de sangre en el área de beneficio de porcinos. - No cuentan con contenedores para recolectar la sangre en el área de beneficio de vacunos. - Se observa que la sangre es vertida al piso para luego recién ser evacuada por las canaletas de recolección. - Solo se realiza el retiro de coágulos de sangre en la poza de almacenamiento y no se evita que la sangre se mezcle con las aguas residuales. - No cuenta con contenedores para la recolección de bazofia las cuales son vertidas suelo. - Los sebos y restos de vísceras se mezclan con las aguas residuales. 	<p>A partir de la evaluación de la información presentada por Frigorífico Salaverry, la DSAP concluyó que, si bien el administrado emplea algunas técnicas de gestión para reducir la carga contaminante de las aguas residuales, estas no son suficientes, toda vez que, <u>no priorizan la eliminación de los residuos sólidos antes de que estos accedan a la corriente de aguas residuales</u> (inadecuados contenedores, mezcla de vísceras con las aguas residuales, vertimiento de la sangre al piso, entre otros), lo cual difiere de las medidas de control para reducción de la carga contaminante que el administrado declaró que realizaba (separación de los residuos orgánicos, minimización del uso del agua en la limpieza de las instalaciones, y contar con un sistema de tratamiento).</p>
<p>b) Minimización del uso del agua en la limpieza de las instalaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - No se evidencia un dispositivo de reducción y/o control de flujo de agua descarga y por el contrario se visualiza descarga de agua a presión con manguera. 	<p>En ese sentido, para la Autoridad Supervisora, mínimamente, las medidas de control en el manejo de las aguas residuales debe considerar que el sistema de tratamiento de aguas residuales debe estar compuesto por mecanismos de: (i) separación de aceite/agua para separar los sólidos flotantes; (ii) sedimentación dirigida a la reducción de los sólidos en suspensión mediante el empleo de clarificadores; y, (iii) tratamiento biológico mediante procesos anaeróbico seguido por tratamiento aeróbico para reducir la materia orgánica soluble, entre otras.</p>
<p>c) Sistema de tratamiento de aguas residuales</p> <ul style="list-style-type: none"> - No cuenta con un tratamiento secundario para la reducción de la materia orgánica. - Las aguas residuales con coloración roja son descargadas en una zona compuesta por canto rodado y vegetación gramínea dispersa. 	<p>En ese sentido, para la Autoridad Supervisora, mínimamente, las medidas de control en el manejo de las aguas residuales debe considerar que el sistema de tratamiento de aguas residuales debe estar compuesto por mecanismos de: (i) separación de aceite/agua para separar los sólidos flotantes; (ii) sedimentación dirigida a la reducción de los sólidos en suspensión mediante el empleo de clarificadores; y, (iii) tratamiento biológico mediante procesos anaeróbico seguido por tratamiento aeróbico para reducir la materia orgánica soluble, entre otras.</p>

Fuente: Expediente de Supervisión.
Elaboración: TFA.

B. De los alegatos presentados en el recurso de apelación

B.1 Sobre la suspensión del PAS

17. Frigorífico Salaverry solicita la suspensión del PAS, al señalar que se encuentra vigente un Acuerdo de Cumplimiento, formalizado mediante el Acta de Compromiso N° 018-2024-OEFA-DSAP-CAGR y su respectiva adenda, el cual —según indica— viene cumpliendo a la fecha. Precisa que, conforme al compromiso N° 4 de la citada Acta, cuenta hasta el 9 de enero de 2026 para implementar el sistema de tratamiento de aguas residuales industriales, siendo dicho compromiso el que se relaciona directamente con la conducta infractora imputada en el presente PAS.
18. En ese contexto, sostiene que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 del Reglamento de Supervisión del OEFA —aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 00019-2025-OEFA/CD— cuando el administrado cumple con lo establecido en un acta de compromiso, no corresponde el dictado de una

medida administrativa ni la recomendación de inicio de un PAS por el hecho que motivó la suscripción de dicho acuerdo. En tal sentido, afirma que, al encontrarse vigente el plazo otorgado para cumplir el compromiso asumido, no resultaría procedente el inicio ni la continuidad del presente PAS.

19. Asimismo, señala que el Acta de Compromiso suscrita, junto con sus adendas, tiene incidencia directa en la tramitación del PAS, en la medida que constituiría un mecanismo alternativo de subsanación voluntaria, conforme a lo previsto en el numeral 4 del artículo 29 del Reglamento de Supervisión. En ese sentido, considera que mantener la tramitación del PAS implicaría desconocer su voluntad de corregir la conducta infractora.
20. Finalmente, solicita que se aplique el mismo criterio adoptado en la Resolución N° 144-2021-OEFA/TFA-SE, mediante la cual se dispuso la suspensión del PAS seguido contra Tamshi S.A.C., al estimar que resulta indispensable verificar previamente el cumplimiento del compromiso N° 4 del acta suscrita.

Análisis del TFA

21. Sobre el particular, en vista que la pretensión de Frigorífico Salaverry se sustenta en la suscripción y vigencia del Acuerdo de Cumplimiento, es menester precisar que, este es un documento mediante el cual el administrado asume compromisos orientados a ejecutar determinadas acciones o abstenerse de realizarlas, con la finalidad de revertir o mitigar situaciones de riesgo ambiental que motivan la imposición de una medida administrativa¹⁸, cuya naturaleza eminentemente preventiva y correctiva no sustituye la potestad sancionadora de la Administración respecto de infracciones previamente configuradas.
22. En ese contexto, resulta relevante precisar que los hechos que motivaron el inicio del presente PAS se circunscriben a los hallazgos detectados durante la **Supervisión Regular 2021**, realizada del 15 al 25 de octubre de 2021, oportunidad en la que la DSAP advirtió que el administrado no había implementado las medidas de control necesarias para el manejo adecuado de las aguas residuales industriales. Dichos hallazgos constituyen hechos autónomos y anteriores a cualquier compromiso asumido con posterioridad.
23. Adicionalmente, corresponde mencionar que, la Suscripción del Acuerdo de Cumplimiento —cuyo plazo se extiende hasta enero de 2026— se encuentra vinculado a los hechos verificados durante la supervisión efectuada el 7 y 8 de agosto de 2024; es decir, a circunstancias fácticas **posteriores y distintas** a las evaluadas en la Supervisión Regular 2021. En tal sentido, dicho documento no guarda relación directa ni identidad objetiva con la conducta imputada en el marco del presente procedimiento.

¹⁸ **Manual de Gestión de Procesos y Procedimientos “Supervisión Ambiental”, aprobado con Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 072-2019-OEFA/PCD**

5. Definiciones

Para la adecuada aplicación del Manual de Supervisión se debe considerar las siguientes definiciones: (...)

5.6 **Acta de Acuerdo de Cumplimiento:** Documento que consigna el acuerdo de cumplimiento del administrado.

5.8 **Acuerdo de Cumplimiento:** Compromiso asumido por el administrado para ejecutar una acción de hacerlo o dejar de hacerlo, ante la necesidad de la imposición de una medida administrativa.

24. Por ello, aun cuando el administrado cumpla con los compromisos asumidos en el referido Acuerdo de Cumplimiento, tales obligaciones producen efectos únicamente respecto de los hechos verificados en el año 2024 y no restringen la potestad de la autoridad para instruir y sancionar las infracciones derivadas de la Supervisión Regular 2021. En consecuencia, la existencia del citado acuerdo no enerva ni extingue la responsabilidad administrativa por incumplimientos constatados con anterioridad a su suscripción.
25. En esa misma línea, debe precisarse que el Compromiso N° 4 del Acta de Compromiso —referido a la implementación de un sistema de tratamiento de aguas residuales industriales— se estableció en atención a los hechos verificados durante la Supervisión Regular 2024¹⁹, y no respecto de los hallazgos constatados en el año 2021, tales como el uso de contenedores inadecuados, la mezcla de vísceras con las aguas residuales y el vertimiento de la sangre al piso.
26. En consecuencia, el administrado no puede sostener que el cumplimiento del Compromiso N° 4 del Acuerdo de Cumplimiento tenga como efecto enervar su responsabilidad administrativa atribuida en el presente caso. Ello, debido a que dicho compromiso está asociado a hechos posteriores y, además, porque el administrado —en su condición de titular de actividades bajo competencia del sector agrario— se encontraba obligado desde el inicio de sus operaciones a cumplir estrictamente con la normativa ambiental aplicable, lo que incluye la implementación oportuna de medidas de control y manejo de efluentes destinadas a prevenir impactos al ambiente.
27. Por lo tanto, la existencia, vigencia o ejecución del referido compromiso no exime al administrado de responder por los incumplimientos constatados durante la Supervisión Regular 2021, los cuales mantienen plena autonomía jurídica y material.
28. Finalmente, respecto a la solicitud de suspensión del PAS formulada por Frigorífico Salaverry, corresponde señalar que en el presente caso **no se ha acreditado la existencia de mandato judicial expreso**²⁰ que disponga la suspensión del presente procedimiento, ni la tramitación de un proceso contencioso administrativo cuyo objeto tenga identidad sustancial con la materia controvertida y cuyo eventual pronunciamiento resulte determinante para la decisión administrativa. A diferencia del precedente invocado por el administrado (caso Tamshi), en el que mediaba una orden jurisdiccional específica que incidía directamente en el ejercicio de la potestad sancionadora, en el presente expediente no concurre presupuesto alguno que justifique la paralización del PAS. En tal sentido, corresponde

¹⁹ Se realizó la toma de una (1) muestra de aguas residuales industriales que son vertidas a suelo natural a una distancia de 200 m de las pozas de almacenamiento, considerando la evaluación de coliformes totales, demanda bioquímica de oxígeno (DBO5), aceites y grasas, demanda química de oxígeno (DQO), sólidos suspendidos totales (SST), fósforo y nitrógeno totales. Los resultados de dicho análisis se encuentran en el Informe de Ensayo N° IE-24-22205, emitido por el Laboratorio Analytical Laboratory E.I.R.L., cuyos resultados evidencian que los valores de los parámetros establecidos en la Guía IFC del Banco Mundial han sido excedidos, excepto aceites y grasas.

²⁰ **Decreto Supremo N° 012-2008-JUS**, que aprobó el Texto único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regular el Proceso Contencioso Administrativo, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 29 de agosto de 2008.

Artículo 25°.- Efecto de la Admisión de la demanda

La admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario.

desestimar lo solicitado.

B.2 Sobre las medidas de control implementadas

29. Frigorífico Salaverry sostiene que cuenta con actividades y compromisos ambientales previstos en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (**PAMA**), el cual —según refiere— se encuentra actualmente en proceso de evaluación por parte de la Autoridad Certificadora. En ese sentido, afirma haber venido implementando de manera progresiva las disposiciones mínimas establecidas por el OEFA para el control y manejo de las aguas residuales industriales generadas en su unidad fiscalizable, bajo un esquema de mejora gradual acorde con su capacidad operativa.
30. Asimismo, el administrado señala que se encuentra en un proceso de ajuste y adecuación para el cumplimiento de sus obligaciones ambientales en el corto y mediano plazo, por lo que considera que la imposición de sanciones pecuniarias resultaría desproporcionada e irrazonable, al desconocer la fase de implementación y evaluación del PAMA. Bajo dicho argumento, sostiene que calificar como incumplimiento las medidas adoptadas en el marco de dicho instrumento ambiental vulneraría los principios de verdad material y razonabilidad, en tanto —a su criterio— no se estaría valorando de manera integral su esfuerzo por corregir la conducta observada.
31. De otro lado, el recurrente formula cuestionamientos específicos al análisis efectuado por la DFAI en la RD 1181-2025, particularmente en los considerandos 35 al 65, en los que se evaluaron las medidas de control implementadas respecto de los siguientes procesos: (i) separación de sangre en porcinos y vacunos; (ii) separación de la bazo; (iii) separación de sebos y restos de vísceras; (iv) minimización del uso de agua en las operaciones de limpieza; y (v) implementación de un sistema de tratamiento de aguas residuales. Con ello, el administrado pretende acreditar que dichas medidas habrían sido ejecutadas de manera efectiva con anterioridad al inicio del PAS, por lo que correspondería que se considere configurada la subsanación de la conducta infractora.

Análisis del TFA

32. Al respecto, corresponde recordar que durante la Supervisión Regular 2021 se constató que el administrado no había ejecutado las medidas de control necesarias para reducir la carga contaminante de las aguas residuales generadas en el camal Salaverry. En tal sentido, si bien el administrado alega que su PAMA —actualmente en evaluación— contempla actividades y compromisos orientados a la mejora del manejo de efluentes, debe precisarse que dicho instrumento aún no ha sido aprobado por la autoridad certificadora; y que, aun en el supuesto de que lo fuera, las obligaciones allí contenidas serían exigibles únicamente desde su aprobación, sin efectos retroactivos respecto de los hallazgos verificados en el año 2021.
33. Ahora bien, en cuanto a la alegada subsanación voluntaria, resulta pertinente remitirse a lo dispuesto en el literal f) del artículo 257 del TUO de la LPAG, el cual establece que la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos,

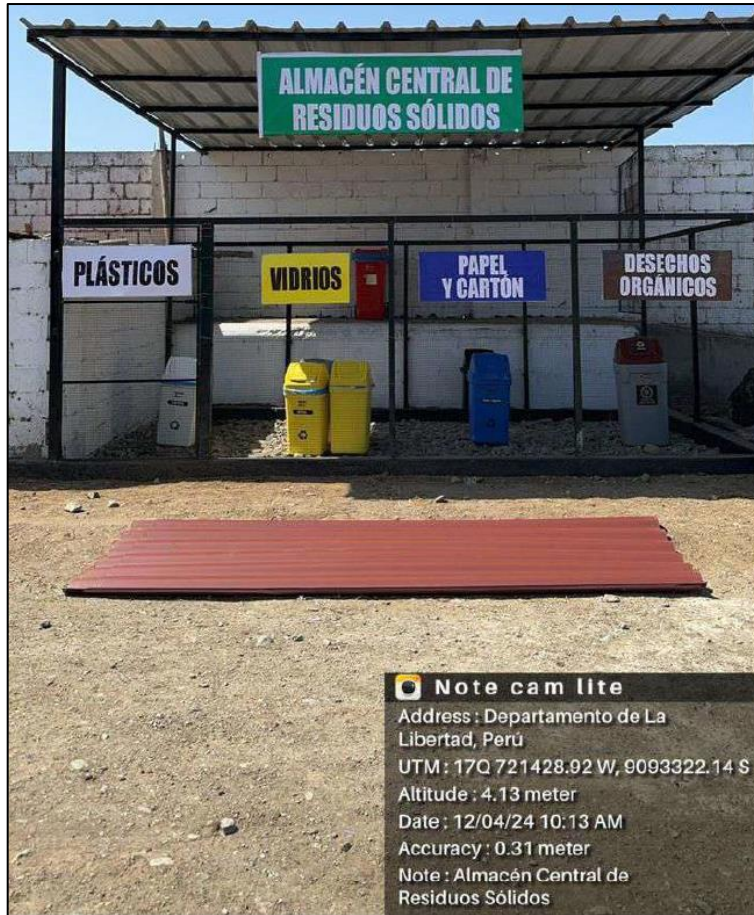
constituye una condición eximente de responsabilidad administrativa.

34. Bajo dicho marco normativo y considerando los cuestionamientos formulados al análisis realizado por la Primera Instancia sobre las medidas de control presuntamente implementadas, este Colegiado estima necesario evaluar si, en efecto, el administrado ha acreditado su ejecución con anterioridad al inicio del PAS y si tales acciones resultan idóneas para desvirtuar la imputación formulada.

Cuadro N° 3: Análisis de los medios probatorios remitidos por Frigorífico Salaverry

Medios probatorios	Análisis del TFA
<p>Doce (12) fotografías presentadas en el Anexo N° 1 del recurso de reconsideración que fueron analizados por la DFAI en los considerandos 35 al 61 de la RD 1181-2025.</p>	<p>Si bien el recurrente precisa que habría adquirido nuevos contenedores, implementados losas de almacenamiento para acopiar la totalidad de sus residuos orgánicos; así como la adquisición de hidro lavadores y la implementación de nuevas pozas para el tratamiento secundario de las aguas residuales, de la revisión de los registros fotográficos se advierte que <u>solo 7 de ellos se encuentran debidamente fechados y georreferenciados</u> y de los cuales solo se puede evidenciar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fotografía del 26 de febrero de 2024: poza semi tapada <u>sin que se pueda visualizar su operatividad el proceso de separación de sangre durante el faenado ni sus características técnicas.</u>  <ul style="list-style-type: none"> 2 fotografía del 12 de abril de 2024: se aprecia la parte exterior de lo que sería un almacén central de residuos orgánicos <u>sin que se pueda visualizar de manera interna su funcionalidad descrita.</u> 

- Fotografía del 12 de abril de 2024: se visualiza contenedores blanco, azul, amarillo y marrón sin que se puede evidenciar su contenido.



- Dos (2) fotografías del 20 de noviembre de 2024: se observa el uso de una hidro lavadora para el lavado de porcinos y un contenedor o bandeja de metal para la recepción de sangre.



- Fotografía del 20 de noviembre de 2024: se observa un área con losa de concreto, pero sin que se pueda advertir el almacenamiento de algún tipo de residuo orgánico ni el proceso de separación de dicho residuo a fin de que reducir la carga contaminante de las aguas residuales.



En ese sentido, de las evidencias descritas, este Colegiado verifica que contrario a lo argumentado por el recurrente, de las medidas de control que refiere habría implementado **solo se puede evidenciar la adquisición y uso de hidro lavadora** que corresponde a la minimización del uso del agua en la limpieza de las instalaciones; sin embargo, conforme a lo descrito, dicha evidencia presentada corresponde al 20 de noviembre de 2024; es decir con **posterioridad a la notificación de la RD 2174-2024** (5 de noviembre de 2024), más aun considerando que los hechos se subsumen a lo verificado durante el 2021; es decir, transcurrido más de 3 años contrario a lo indicado por Frigorífico Salaverry ello tampoco demuestra un cumplimiento progresivo.

Así también, respecto a la separación de sangre, sebos, restos de vísceras y sebos, Frigorífico Salaverry no acredita que cuenta con contenedores con capacidad ni diseño necesario ni tampoco que cuenta con un sistema de tratamiento para la reducción de la materia orgánica.

Cabe mencionar que aún si las demás fotografías estuvieran fechadas y georreferenciadas, por sí mismas tampoco acreditarían de manera independiente ni integral la implementación de medidas de control para reducir la carga contaminante de las aguas residuales, toda vez que, no permiten verificar la funcionalidad de lo que se quiere evidenciar, tal como se aprecia a continuación:



	
<p>Anexo N° 1: Propuesta técnica económica para la implementación de una planta de tratamiento de aguas residuales industriales de Ingeniería de efluentes Aerobe, y el Anexo N° 2: Propuesta técnica económica para la implementación de una planta de tratamiento de aguas residuales industriales de SPENA Group (Cot100-PT24V00 del 11 de setiembre de 2024), presentados en el escrito complementario a su reconsideración, los cuales fueron analizados en los considerandos 62 al 65 de la RD 1181-2025.</p>	<p>Al respecto, los documentos presentados por el administrado como Anexo N° 1 y Anexo N° 2 corresponden a propuestas técnico-económicas emitidas por proveedores para la futura implementación de una planta de tratamiento de aguas residuales industriales. Estos documentos, por su naturaleza, constituyen únicamente cotizaciones comerciales orientadas a evaluar alternativas de inversión y no reflejan la ejecución real, previa ni efectiva de medidas de control para reducir la carga contaminante de las aguas residuales.</p> <p>Asimismo, ambos documentos son de fecha 2024, es decir, posteriores por más de dos años a la Supervisión Regular 2021, durante la cual se verificaron las deficiencias en el manejo de aguas residuales. En tal sentido, estas propuestas no acreditan que el administrado hubiera implementado medidas de control. La presentación de cotizaciones posteriores únicamente evidencia una intención futura de cumplimiento, mas no la adopción de medidas concretas capaces de eliminar el riesgo o impacto ambiental en el momento en que este fue detectado.</p> <p>Por estas razones, los Anexos N° 1 y 2 carecen de eficacia para demostrar subsanación voluntaria y no constituyen medios idóneos para desvirtuar la responsabilidad atribuida en el presente procedimiento.</p>

Fuente: Recurso de reconsideración y escritos complementarios.
Elaboración: TFA.

35. De este modo, contrario a lo que afirma el administrado, este Colegiado advierte que las acciones invocadas por el administrado no cumplen con los presupuestos exigidos por el citado artículo 257. En efecto, de la supervisión realizada los días 7 y 8 de agosto de 2024 —esto es, con posterioridad al inicio del PAS— se verificó que la descarga de efluentes industriales continuaba presentando altas concentraciones de DBO₅, DQO, SST, coliformes y nutrientes, excediendo los valores de referencia establecidos en la Guía IFC del Banco Mundial, conforme a los resultados del Informe de Ensayo N° IE-24-22205. Dicho hallazgo motivó, entre otros aspectos, la suscripción del Acuerdo de Cumplimiento N° 018-2024-OEFA-DSAP-CAGR, al evidenciarse que el vertimiento mantenía una significativa carga orgánica y un manejo deficiente de las aguas residuales, circunstancia que descarta la alegada corrección previa al inicio del PAS.

Imagen N° 3: Sobre los hechos verificados en la Supervisión Regular de agosto 2024 que sustentaron la suscripción de un Acuerdo de Cumplimiento

Antecedentes:				
<p>Concurren los representantes de Frigorífico Salaverry S.A.C. (en adelante, el administrado), citados mediante Oficio N° 01046-2024-OEFA/DSAP (Expediente N° 0180-2024-DSAP-CAGR), en atención a los hechos verificados durante la supervisión realizada del 07 al 08 de agosto de 2024 a la unidad fiscalizable Camal - Salaverry, ubicada en la autopista a Salaverry Km 2.75, Puerto de Salaverry, distrito de Salaverry, provincia de Trujillo y departamento de La Libertad; y los representantes de la Coordinación de Supervisión Ambiental en Agricultura (CAGR) de la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas (DSAP) del OEFA.</p> <p>(...)</p>				
Hechos verificados:				
<p>Asimismo, se verificó que la conducción de aguas residuales se realiza mediante canaletas previstas de rejillas de 0.5 cm y cajas de registro mediante dos (02) flujos (tanto para la línea de vacunos y para la línea de porcinos), que luego se unen en uno solo. Posteriormente, el agua residual es conducida por pozas de recolección y finalmente a una poza, recubierta con geomembrana, de 240 m², donde se encuentra una tubería de salida hacia un punto en la parte posterior de la unidad fiscalizable donde se vierten los efluentes industriales hacia suelo natural a la altura de las coordenadas UTM WGS84 17L 721217 E 9093164 N.</p> <p>En ese contexto, se realizó la toma de una (1) muestra de aguas residuales industriales que son vertidas a suelo natural a una distancia de 200 m de las pozas de almacenamiento, considerando la evaluación de los siguientes parámetros: Coliformes Totales, Demanda bioquímica de oxígeno (DBO₅), Aceites y grasas, Demanda química de oxígeno (DQO), Sólidos suspendidos totales (SST), Fósforo total y Nitrógeno total. Los resultados de dicho análisis se encuentran en el Informe de Ensayo N° IE-24-22205, emitido por el Laboratorio Analytical Laboratory E.I.R.L., cuyos resultados evidencian que los valores de los parámetros establecidos en la Guía IFC del Banco Mundial han sido excedidos, excepto Aceites y Grasas, conforme al siguiente detalle:</p>				
Parámetro	Unidad	IE-24-22205 EF-01	Guía IFC – Bancod Mundial	Porcentaje de exceso
Coliformes Totales (NMP)	NMP/100 mL	16 000 000	400	3999900%
DBO ₅	mg/l	2 188.7	50	4277%
Aceites y grasas		6,55	10	
SST	mg/l	1 120	50	2140%
DQO	mg/l	4 661	250	1764%
Fósforo total	mg/l	6.902	2	245%
Nitrógeno total	mg/l	640.192	10	6302%

En atención a dicho escenario, los representantes del OEFA expresaron la necesidad de implementar medidas de manejo ambiental destinadas a atenuar los riesgos referentes al inadecuado manejo de aguas residuales industriales.

Fuente: Acuerdo de Cumplimiento N° 018-2024/DSAP-CAGR.

36. En efecto, se observa que en agosto de 2024 —fecha posterior a las acciones que el administrado invoca como subsanación (febrero y abril de 2024)— persistía un vertimiento con alta carga contaminante hacia suelo natural. Ello evidencia que tales medidas no fueron idóneas ni integrales, pues no lograron revertir las condiciones que motivaron la imputación de cargos por los hechos detectados en 2021. Por el contrario, los resultados de la supervisión de 2024 constituyeron precisamente la razón que dio lugar a la suscripción del Acuerdo de Cumplimiento, confirmando que el manejo de efluentes seguía siendo deficiente.
 37. En atención a las consideraciones expuestas, corresponde desestimar los alegatos planteados por el administrado y, en consecuencia, confirmar la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry por la comisión de la única conducta infractora imputada.
- V.2 Determinar si la multa impuesta a Frigorífico Salaverry se enmarca en los parámetros legales previstos en nuestro ordenamiento jurídico**
38. En el marco de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en el ámbito de competencias del OEFA, la determinación de la multa se evalúa de acuerdo con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-

OEFA/PCD, modificada con la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología para el Cálculo de Multas**).

39. Adicionalmente, a través de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00083-2022-OEFA/PCD del 29 de diciembre de 2022, se aprueba el “Manual de aplicación de criterios objetivos de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA” (**Manual de criterios de la metodología de multas**).

A. Detalle de la multa calculada por Primera Instancia

40. Esta Sala observa que la Primera Instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **12,461 (doce con 461/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 4: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	359,464 UIT
Probabilidad de detección (p)	1
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	156%
Multa calculada en UIT = $(B/p)*(F)$	560,764 UIT
Tipificación, numeral 1.2.1 del cuadro anexo al Decreto Supremo N° 017-2012-AG, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2024-MIDAGRI; hasta 50 UIT ²¹ .	50,000 UIT
Análisis de no reforma en peor; se mantiene la multa impuesta en la RD 1181-2025.	12,461 UIT
Valor de la multa impuesta	12,461 UIT

Fuente: Informe N° 1910-2025-OEFA/DFAI-SSAG (en adelante, **Informe de multa 1910-2025**).
Elaboración: TFA.

B. Argumentos expuestos en el recurso de apelación

B.1 Sobre la no confiscatoriedad

41. Frigorífico Salaverry sostiene que la multa impuesta vulnera el principio de no confiscatoriedad, regulado en el numeral 12.2 del artículo 12 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Argumenta que dicha norma establece que la sanción no puede exceder el 10% del ingreso bruto anual percibido el año anterior a la infracción (año 2020), el cual ascendió a 453,612 UIT. en ese sentido, al considerar el impacto acumulativo de las multas impuestas en un periodo menor a un año —sumando la multa de 41,732 UIT (Resolución N° 555-2023-OEFA/TFA-SE del 21 de noviembre de 2023) y la actual multa de 12,461 UIT (RD 2174-2024 del 5 de noviembre de 2024)— el monto total asciende a 54,193 UIT.

²¹ La Primera Instancia advierte que, de la revisión obrante en el expediente, el administrado mediante escrito de descargos con registro N° 2024-E01-088968 del 02 de agosto de 2024, el administrado presentó sus ingresos brutos percibidos durante el año 2020, de la revisión de estos se considera el tope normativo ascendente a 50 UIT (Grupo 1), acorde al artículo 49 del Decreto Supremo N° 017-2012-AG.

42. En esa línea, afirma que esta cifra acumulada de 54,193 UIT representa aproximadamente el 11,95% de sus ingresos brutos del ejercicio 2020, superando el límite legal del 10% permitido y comprometiendo gravemente su viabilidad financiera. El administrado cuestiona que la DFAI analice la no confiscatoriedad de la multa de forma aislada, desconociendo el impacto desproporcionado generado por la acumulación de sanciones en un corto periodo.
43. Adicionalmente, el recurrente señala que el aumento de la sanción —que califica como un incremento del 243% respecto al cálculo del primer procedimiento anulado— transfiere injustamente las consecuencias de una deficiencia administrativa al administrado. Sostiene que, dado que la nulidad del primer procedimiento fue causada por un vicio imputable exclusivamente a la DFAI (vicio de tipicidad), el Estado no puede beneficiarse de su propio error para agravar la situación económica de la empresa mediante una multa superior que, en conjunto, resulta confiscatoria. Solicita que, en virtud del principio de interpretación pro administrado (numeral 1.4 del artículo IV del TUO de la LPAG), se ajusten los montos para evitar dicha vulneración.

Análisis del TFA

44. Al respecto, el numeral 12.2 del artículo 12 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 027-2017-OEFA/CD (**RPAS**)²², establece expresamente que *“la multa no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción”*, ingreso que debe ser acreditado por el administrado. Dicha disposición configura un límite legal destinado a evitar que la potestad sancionadora del OEFA derive en afectaciones desproporcionadas al patrimonio del administrado.
45. Como ha señalado la doctrina²³ el principio de no confiscatoriedad —proveniente del ámbito tributario— ha sido incorporado al derecho administrativo sancionador con la finalidad de impedir que la Administración imponga sanciones que, por su magnitud, resulten incompatibles con la capacidad económica del infractor, garantizando así la razonabilidad y proporcionalidad de la intervención estatal.
46. En la misma línea, el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia recaída en el Expediente N.º 03525-2021-PA/TC²⁴, precisó que la no confiscatoriedad posee una

²² **RPAS del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de octubre de 2017

Artículo 12.- Determinación de las multas

12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.

12.6 Lo previsto en el Numeral 12.2 del presente artículo no se aplica cuando el infractor:

- (i) Ha desarrollado sus actividades en áreas o zonas prohibidas, de acuerdo a la legislación vigente.
- (ii) No ha acreditado sus ingresos brutos, o no ha remitido la información necesaria que permita efectuar la estimación de los ingresos que proyecta percibir.

²³ Ver: Mendoza, Dante. Clasificación y criterios para la calificación de sanciones, en: La fiscalización ambiental en el Perú. OEFA, Lima, 2014, p. 51.

²⁴ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00041-2004-PI/TC, fundamento 56:

28. Ahora bien, es fundamental tener presente que, tal como ha sostenido este Colegiado, el principio de no confiscatoriedad, en su íntima vinculación con el derecho fundamental a la propiedad, no solo puede evaluarse en un sentido cuantitativo relacionado con la imposibilidad, como se dijo, de detraer irrazonable y desproporcionadamente un quantum sustancial del patrimonio de los administrados, sino

dimensión cuantitativa y otra cualitativa, vinculadas a la protección del derecho de propiedad y a la proscripción de medidas estatales que impliquen una sustracción irrazonable del patrimonio del administrado, incluso cuando el monto pudiera ser económicamente soportable.

47. A partir de lo antes señalado, este Colegiado considera que la evaluación del principio de no confiscatoriedad debe efectuarse respecto de la multa impuesta en el marco de un procedimiento administrativo sancionador específico, tomando como referencia los ingresos del administrado correspondientes al año anterior a la comisión de la infracción materia de dicho procedimiento²⁵.
48. En efecto, la propia redacción del numeral 12.2 del artículo 12 del RPAS vincula el límite del 10% a “la infracción” y al ingreso del año anterior a su comisión, lo que evidencia que el parámetro legal ha sido diseñado para operar de manera individualizada por cada PAS en concreto, y no como un tope acumulado aplicable al conjunto de sanciones que pudiera afrontar un administrado en distintos expedientes.
49. En tal sentido, aun cuando un mismo administrado pueda ser sancionado en más de un procedimiento dentro de un mismo periodo anual, cada uno de ellos responde a hechos, momentos infractores y evaluaciones autónomas. Pretender sumar las multas impuestas en expedientes distintos para efectos de aplicar el límite del 10% implicaría crear un criterio no previsto en la normativa vigente y desnaturalizaría la regla establecida por el RPAS.
50. Bajo esta premisa, se advierte que la multa de 41,732 UIT impuesta mediante la Resolución N° 555-2023-OEFA/TFA-SE corresponde a un procedimiento distinto y a una conducta infractora autónoma respecto de la sanción materia del presente expediente (12,461 UIT). Por tanto, no resulta jurídicamente viable acumular ambos montos para efectos de evaluar la no confiscatoriedad, pues se trata de PAS independientes, sustentados en hechos diferenciados y tramitados bajo expedientes propios.
51. De otro lado, el argumento referido a que el incremento de la sanción se habría originado en la nulidad de un procedimiento previo tampoco incide en el análisis del límite del 10%. La declaración de nulidad tuvo como efecto retrotraer el procedimiento para que la autoridad ejerza nuevamente su potestad sancionadora conforme a derecho, sin que ello suponga un impedimento para recalcular la multa conforme a la metodología vigente y a los criterios aplicables.
52. En consecuencia, al verificarse que la multa impuesta en el presente PAS no

también en un sentido cualitativo, de modo tal que su violación se produce “cuando se produzca una sustracción ilegítima de la propiedad por vulneración de otros principios tributarios, sin que en estos casos interese el monto de lo sustraído, pudiendo ser incluso perfectamente soportable por el contribuyente”.

²⁵ Sobre este criterio, véase la Resolución N° 230-2021-OEFA/TFA-SE del 22 de julio de 2021 (considerando 199), la Resolución N° 398-2021-OEFA/TFA-SE del 23 de noviembre de 2021 (considerando 206), la Resolución N° 568-2022-OEFA/TFA-SE del 28 de diciembre de 2022 (considerandos 269 al 271), entre otras.

En esta misma línea, Ipenza, César y Cárdenas, Roy. La potestad sancionadora y el cobro de multas del OEFA a la luz de los principios constitucionales, en: La fiscalización ambiental en el Perú. OEFA, Lima, 2014, p. 238. Para los autores, las multas a imponer no deben superar el 10% de los ingresos percibidos por el administrado.

supera el 10% de los ingresos brutos del administrado correspondientes al año anterior a la comisión de la infracción, no se vulnera el principio de no confiscatoriedad previsto en el numeral 12.2 del artículo 12 del RPAS. Por lo tanto, corresponde desestimar este extremo del recurso de apelación.

B.2 Sobre el principio de prohibición de reforma en peor

53. El administrado alega la vulneración del principio de *non reformatio in peius*, consagrado en el artículo 217 del TUO de la LPAG y ratificado por jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Exp. N° 1918-2002-HC/TC). Sostiene que, en el primer procedimiento (PAS 1), la multa determinada fue de 3,629 UIT para esta infracción; sin embargo, tras la nulidad declarada por el TFA debido a un vicio de tipicidad de la DFAI, la nueva resolución (PAS 2), materia de análisis, impone una multa de 12,461 UIT.
54. Argumenta que retrotraer el procedimiento por causa imputable a la administración no puede resultar en una situación más gravosa para quien ejerció su legítimo derecho de defensa impugnando la primera decisión. Citando a Morón Urbina, advierte que la condición jurídica del recurrente no puede ser empeorada exclusivamente a consecuencia de la revisión producida por su impugnación.
55. En consecuencia, manifiesta que permitir un incremento de la sanción tras una nulidad generada por la propia autoridad desnaturaliza el procedimiento recursivo y genera un efecto disuasorio contrario a la tutela jurisdiccional efectiva y la seguridad jurídica. Por tanto, solicita que prevalezca la sanción más favorable calculada inicialmente (3,629 UIT), afirmando que el Estado no puede utilizar la nulidad como un pretexto para corregir su cálculo al alza en perjuicio del administrado.

Análisis del TFA

56. Al respecto, corresponde precisar que la nulidad declarada por este Tribunal respecto del primer procedimiento administrativo sancionador produjo efectos *ex tunc*; es decir, retroactivos al momento mismo de emisión del acto viciado. Conforme al numeral 1 del artículo 13 del TUO de la LPAG²⁶, la nulidad de un acto administrativo determina que este se tenga por no emitido, así como la invalidez de todos los actos posteriores que dependan de él. En consecuencia, el pronunciamiento sancionador contenido en el denominado “PAS 1”, incluida la multa de 3,629 UIT, quedó jurídicamente inexistente.
57. En relación con este tema, autores como Dromi señalan que los actos que vulneran la observancia constitucional pueden ser declarados nulos de manera absoluta e insalvable. Dichos actos presentan vicios manifiestos que no pueden ser subsanados por cualquier confirmación posterior, y se consideran como si nunca hubieran existido²⁷.

²⁶ **TUO de la LPAG**
Artículo 13.- Alcances de la nulidad
13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.

²⁷ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. 4° ed. (Ed. Ciudad de Argentina, 1994), 243.

58. En esa línea, Teso afirma que, en caso de nulidad de pleno derecho por causas específicas, la declaración de nulidad tiene efectos retroactivos o *ex tunc*, lo que significa que la norma era inválida desde su origen, aunque su declaración sea posterior²⁸.
59. Bajo dicho marco, el procedimiento seguido con posterioridad a la nulidad no constituye una “revisión” de la sanción previamente impuesta, sino el ejercicio originario y autónomo de la potestad sancionadora a partir de la correcta tipificación de la conducta. Se trata, por tanto, de un nuevo procedimiento (PAS 2) tramitado sobre la base de una imputación válidamente formulada, respecto del cual la autoridad se encuentra habilitada para determinar la responsabilidad y graduar la sanción conforme a la normativa vigente y a los criterios técnicos aplicables.
60. En esa medida, el principio de *non reformatio in peius* resulta aplicable cuando, dentro de un mismo procedimiento válido, la autoridad revisora agrava la situación del impugnante. Sin embargo, dicho principio no opera cuando el acto sancionador precedente ha sido declarado nulo, pues al desaparecer sus efectos jurídicos no subsiste parámetro alguno que limite la nueva determinación sancionadora.
61. Admitir la tesis del recurrente implicaría otorgar eficacia jurídica a un acto expresamente expulsado del ordenamiento y convertir la nulidad —instituto destinado a restablecer la legalidad— en un mecanismo de fijación definitiva de sanciones erróneas. Ello resultaría contrario al principio de legalidad y a la finalidad del procedimiento administrativo sancionador, que exige que la sanción refleje adecuadamente la gravedad del hecho, el beneficio ilícito y la probabilidad de detección.
62. De otro lado, debe recordarse que la nulidad fue declarada por un vicio de tipicidad, esto es, por una incorrecta subsunción normativa de la conducta. Al corregirse dicha deficiencia y tramitarse un nuevo procedimiento con plena observancia de las garantías del debido procedimiento, la autoridad se encontraba obligada a recalcular la multa conforme a la metodología aplicable, sin que ello pueda ser entendido como un agravamiento proscrito, sino como la consecuencia natural del restablecimiento del orden jurídico.
63. En tal sentido, la garantía de *non reformatio in peius* no puede extenderse a escenarios en los que el primer acto ha sido eliminado con efectos retroactivos; en consecuencia, al no existir una sanción válida previo a la sanción impuesta con la RD 1197-2023, y no acreditarse la existencia de un mayor perjuicio para Frigorífico Salaverry con la determinación de la multa ascendente 12,461 UIT, corresponde, desestimar lo alegado en este extremo de la apelación.

B.3 Sobre la determinación de los costos evitados (CE) y duplicidad de conceptos

64. Frigorífico Salaverry alega una duplicidad en los costos evitados, específicamente

²⁸ Teso Gamella, M. P. (2019). *La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad*. Revista de Administración Pública, 210, 69-90. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.210.03>

entre el CE1 (implementar contenedores para carga líquida y sólida) y el CE3 (implementar contenedores para bazofia y contenido ruminal). Sostiene que ambos refieren a la misma obligación de control ambiental sobre la gestión de residuos y aguas residuales.

65. Aduce que la distinción nominal entre "carga líquida/sólida" y "bazofia/rumen" es meramente descriptiva, pues ambos componentes se integran en el mismo sistema de efluentes y su manejo implica los mismos recursos (personal, material y equipos). Argumenta que considerar estos costos por separado implica una doble contabilización que sobredimensiona el beneficio ilícito y vulnera el principio de proporcionalidad, por lo que solicita que se considere únicamente el CE3.
66. Adicionalmente, respecto a la acreditación de los costos evitados CE1 y CE3, el administrado invoca el principio de verdad material. Argumenta que, si bien no se presentaron facturas o comprobantes de pago específicos, sí se aportaron medios probatorios físicos como fotografías, reportes internos y actas de operación que demuestran la ejecución real de las medidas, tales como la implementación de un contenedor de acero inoxidable de 1 440 litros y una losa impermeable de 50 metros cuadrados. Sostiene que desconocer la implementación física de las medidas bajo el argumento de falta de respaldo financiero contraviene el principio de razonabilidad, pues el fin de la fiscalización es la protección ambiental y no la auditoría contable.

Análisis del TFA

67. De la revisión del Informe de multa 1910-2025, se puede advertir que la Primera Instancia determinó que en un escenario de cumplimiento el administrado debió realizar como mínimo las siguientes actividades: implementar contenedores para reducir la carga líquida y sólida vertida al sistema de canaletas que conduce los efluentes (CE1), implementar un sistema de tratamiento de aguas residuales industriales (CE2) e implementar contenedores para almacenamiento de bazofia y contenido ruminal (CE3).
68. Ahora bien, contrario a lo argumentado por el recurrente, los costos identificados CE1 y CE3, responden a obligaciones técnicas distintas y autónomas, asociadas a etapas diferenciadas del proceso de beneficio: el CE1 está vinculado a la implementación de contenedores para evitar que sangre y sólidos accedan al sistema de canaletas, mientras que el CE3 corresponde al manejo y almacenamiento del contenido ruminal y la bazofia. Aunque ambos residuos puedan confluir en un efluente común, su manejo preventivo y segregado exige inversiones separadas, razón por la cual no se configura una doble contabilización sino la identificación de dos beneficios económicos derivados de omisiones distintas.
69. Ahora, si bien el recurrente aduce que habría implementado un contenedor de acero inoxidable de 1 440 litros de capacidad para el área de porcino, de la revisión de los actuados en el PAS se advierte que solo remitió una fotografía de una bandeja de metal para la recepción de sangre (ver Cuadro N° 3: Análisis de los medios probatorios remitidos por Frigorífico Salaverry); sin embargo, dicha implementación (20 de noviembre de 2024) se realizó con posterioridad a la notificación de la resolución de sanción (5 de noviembre de 2024); por tanto, el

costo evitado se encuentra debidamente justificado al extremo referido de no contar con contenedores con la capacidad y diseño para recolectar la mayor cantidad de volumen de sangre en el área de porcinos y vacunos.

70. Corresponde precisar que la verificación relevante para efectos del beneficio ilícito se refiere al periodo de supervisión en que se configuró la infracción, no a implementaciones posteriores. Durante la Supervisión Regular 2021 se constató la ausencia de mecanismos adecuados para la retención y separación de sangre y sólidos; por tanto, aun si el contenedor fue instalado en 2024, ello no elimina el beneficio obtenido por no haber asumido dicho costo en el momento debido. El beneficio ilícito se genera por la omisión del gasto exigible durante el periodo infractor, aun cuando este sea finalmente asumido en años posteriores.
71. Por otra parte, respecto a CE2, el uso de las pozas de oxidación disponible no reemplaza implementar un sistema de tratamiento de aguas residuales industriales (CE2), dado que, en 2021 se constató la inexistencia de un tratamiento efectivo de aguas residuales que permitiera reducir la carga orgánica antes de su descarga a suelo natural. La utilización de pozas —cuyo funcionamiento y capacidad no se acreditaron como efectivos para el periodo supervisado— no elimina el beneficio económico derivado de no contar con un sistema de tratamiento en ese momento.
72. Finalmente, respecto al CE3, el administrado indica que cuenta con una losa impermeable de 50 m² para almacenamiento de rumen. No obstante, dicha infraestructura, además de ser posterior a la verificación de la infracción, no demuestra que durante la supervisión de 2021 se hubiera implementado un sistema adecuado para evitar que el contenido ruminal ingresara a la corriente de aguas residuales. De este modo, la existencia de una losa construida en 2024 no altera la determinación del costo evitado correspondiente al periodo infractor.
73. Por lo expuesto, se desestima lo señalado por el recurrente en este extremo.

B.4 Sobre el costo de oportunidad del capital (COK) y el periodo de capitalización

74. El recurrente cuestiona el costo de oportunidad del capital (COK) utilizado por la autoridad, señalando que se emplearon datos de *Centrum Burkenroad* (2009-2014) correspondientes al sector industrial, sin embargo, advierte que su actividad pertenece al sector agrícola, el cual posee niveles de riesgo, apalancamiento y tasas de retorno distintos al sector industrial fiscalizable. Sostiene que aplicar un promedio industrial sobrestima el beneficio económico y genera una sanción que no corresponde a la realidad económica de la empresa, vulnerando el derecho a un cálculo técnico ajustado al sector real.
75. Asimismo, en cuanto al periodo de capitalización considerado en el cálculo del beneficio ilícito (que abarca desde el 25 de octubre de 2021 hasta el 23 de octubre de 2024), el apelante sostiene que el cómputo no debería extenderse hasta el 2024, sino detenerse en la fecha en que se declaró la nulidad del primer procedimiento (21 de noviembre de 2023). Refiere que el tiempo adicional transcurrido es consecuencia directa del vicio incurrido por la DFAI, por lo que atribuirle un beneficio financiero por dicho lapso vulnera el principio de culpabilidad

y razonabilidad, al penalizarlo por la demora imputable exclusivamente a la administración.

Análisis del TFA

76. En relación con el costo de oportunidad del capital (COK), como ha advertido este Tribunal anteriormente²⁹, de la revisión de las fuentes disponibles a la fecha, se verifica que no se cuenta con información pública que permita determinar la tasa COK para el sector agricultura; sin embargo, en la medida que las autoridades administrativas no pueden dejar de resolver por deficiencia de las fuentes, se emplea de manera referencial la tasa COK del sector industria³⁰, el mismo que se basa en el valor promedio de los costos de capital de empresas fiscalizables por parte del OEFA de dicho sector, obtenidos a partir de los reportes financieros emitidos por CENTRUM Burkenroad Latinoamérica (Perú, 2009-2014), toda vez que son considerados los documentos de trabajo más completos para el sector en cuestión.
77. Dado lo anterior, a consideración de esta Sala, dichos reportes resultan adecuados para la determinación del costo de oportunidad, en la medida que contienen información especializada sobre el tema, que ha sido elaborada por una institución especializada en la materia, por lo que resulta razonable su empleo.
78. En consecuencia, toda vez que el valor asignado para la tasa COK encuentra sustento en información idónea, se desestima lo alegado por el administrado en este extremo.
79. Por otro lado, sobre el periodo de capitalización, este Tribunal debe reiterar que la declaratoria de nulidad de un acto administrativo tiene efectos retroactivos (*ex tunc*), conforme a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 12 y el numeral 2 del artículo 17 del TUO de la LPAG. Esto implica que el acto viciado se considera inexistente desde su emisión, desapareciendo del mundo jurídico todos sus efectos, incluido el informe de cálculo de multa primigenio, al ser este accesorio a la responsabilidad.
80. En consecuencia, al haberse declarado la nulidad de la sanción anterior, el cálculo de multa realizado en dicho momento perdió toda validez y eficacia jurídica. No existe, por tanto, una "fecha de corte" válida anterior que vincule a la Administración en este nuevo procedimiento, pues la sanción previa se tiene por no puesta. Al retrotraerse el procedimiento para subsanar los vicios detectados, la autoridad instructora tenía el deber de emitir un nuevo pronunciamiento acorde a derecho, lo cual incluye la realización de un nuevo cálculo de la sanción actualizado a la realidad del procedimiento vigente.
81. En esa línea, la determinación del beneficio ilícito se rige estrictamente por lo establecido en el Manual de criterios de la metodología de multas. Dicho instrumento técnico define el periodo de incumplimiento —componente esencial

²⁹ Ver Resoluciones Nros. 727-2024-OEFA/TFA-SE del 2 de octubre de 2024 y 153-2024-OEFA/TFA-SE del 26 de febrero de 2024.

³⁰ Ver las Resoluciones Nros. 411-2023-OEFA/TFA-SE del 29 de agosto de 2023 y 343-2021-OEFA/TFA-SE del 14 de octubre de 2021.

para determinar el horizonte temporal de la capitalización— como el tiempo transcurrido desde la fecha de inicio del incumplimiento hasta: (i) su cese, o (ii) la fecha de cálculo de la multa, lo que ocurra primero.

82. En el presente caso, dado que se está tramitando un nuevo procedimiento sancionador tras la nulidad declarada, y al no haberse acreditado el cese de la conducta infractora con anterioridad, corresponde técnicamente aplicar la fecha del nuevo cálculo de multa (23 de octubre de 2024) como el hito final del periodo de capitalización.
83. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado, toda vez que el cálculo actual obedece a la aplicación estricta de la metodología vigente sobre un procedimiento saneado, capturando el valor del dinero en el tiempo hasta la fecha efectiva de la evaluación actual.

B.5 Sobre la aplicación de los factores para la graduación de la sanción F₁ y F₆

84. Respecto al ítem 1.2 del factor F₁, el administrado cuestiona la asignación de un porcentaje de afectación, argumentando que la propia autoridad reconoce en la resolución que "no cuenta con información comparable con Estándares de Calidad Ambiental (**ECA**) o Límites Máximos Permisibles (**LMP**)" para estimar el valor del grado de incidencia. En consecuencia, el recurrente sostiene que, ante la ausencia de métricas objetivas y verificables, asignar un valor distinto a 0% para dicho ítem resulta arbitrario y vulnera los principios de legalidad y tipicidad, los cuales exigen parámetros objetivos para la graduación de la sanción.
85. Finalmente, en relación con el factor F₆, el apelante solicita que se valore positivamente la implementación de acciones concretas, tales como la instalación de contenedores, la construcción de una losa impermeable y el sistema de bombeo, realizadas en el marco de su "PAMA en evaluación". Sostiene que, aunque el OEFA considere estas medidas como "insuficientes" para eximir de responsabilidad, el principio de verdad material obliga a reconocerlas como atenuantes en la graduación. Desconocer estos esfuerzos, aduce, desincentiva la corrección temprana de conductas y contradice la finalidad correctiva de la potestad sancionadora.

Análisis del TFA

86. Respecto del ítem 1.2 "Grado de incidencia en la calidad del ambiente" del factor F₁, este Tribunal advierte que la DFAI asignó una calificación mínima (6%), sustentada en que durante la Supervisión Regular 2021 se constató la descarga de aguas residuales no tratadas sobre suelo natural. La descarga proveniente de actividades de camal contiene altas cargas orgánicas, grasas, aceites, sólidos en suspensión, sangre y restos biológicos que, al entrar en contacto directo con el suelo, generan procesos de degradación como: (i) incremento de materia orgánica putrescible, que favorece condiciones anaeróbicas y malos olores; (ii) alteración de las propiedades físico-químicas del suelo, incluida la reducción de su capacidad de aireación y permeabilidad; (iii) riesgo de proliferación de patógenos propios del manejo de animales faenados; y (iv) potencial lixiviación de

contaminantes hacia capas subsuperficiales, afectando su calidad³¹. Tales efectos, aun sin información comparable con los ECA o LMP, evidencian una incidencia mínima en la calidad del suelo, siendo suficiente para configurar el grado de incidencia contemplado en el ítem 1.2. En consecuencia, este Tribunal comparte el criterio aplicado por la DFAI.

87. En cuanto al pedido del administrado para que se le aplique el factor F₆, este Tribunal precisa que dicho criterio únicamente resulta procedente cuando el administrado acredita la ejecución real, efectiva y oportuna de medidas dirigidas a revertir o mitigar las consecuencias ambientales generadas por la conducta infractora. Este factor no se configura con la sola existencia de intenciones, programaciones o actuaciones proyectadas, sino con acciones que hayan demostrado impacto directo en la reducción o eliminación del riesgo ambiental originado durante el periodo infractor.
88. En el caso concreto, el administrado sustenta su pedido en la existencia de medidas previstas dentro del PAMA que se encuentra aún en evaluación, así como en acciones orientadas a su futura implementación. Sin embargo, tales actuaciones tienen un carácter estrictamente prospectivo, ya que dependen de la aprobación del IGA y de su ejecución posterior. En consecuencia, no constituyen medidas concretas que hayan revertido las consecuencias de la infracción verificada en la Supervisión Regular 2021.
89. Por lo expuesto, se desestima lo argumentado por el recurrente en este extremo de su recurso de apelación.
90. Finalmente, en línea con los fundamentos supra, corresponde confirmar la multa impuesta por la primera instancia respecto de la única conducta infractora; y, en consecuencia, la multa total impuesta a Frigorífico Salaverry ascendente a 12,461 (doce con 461/1000) UIT vigentes a la fecha de pago.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por 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° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA³².

³¹ García, M., Barraza, L. F., Cerino, P., & García, J. L. (2020). *Impacto de aguas residuales sobre algunas propiedades y contaminantes del suelo y su calidad*. Revista Internacional de Contaminación Ambiental, 36(5), 907–919.

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-57792020000500907&script=sci_abstract

Khan, S., Malik, A., & Chauhan, A. (2021). *Long-term impacts of wastewater irrigation on soil properties and heavy metal accumulation*. Water, 13(16), 2245.

<https://doi.org/10.3390/w13162245>

³² Modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 00006-2020-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de mayo de 2020.

SE RESUELVE:

PRIMERO. – **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N°1181-2025-OEFA/DFAI del 29 de agosto del 2025, que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 02174-2024-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2024, en los extremos referidos a la responsabilidad administrativa y sanción impuesta a Frigorífico Salaverry S.A.C. ascendente a 12,461 (doce con 461/1000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, por la comisión de la única conducta infractora imputada; por las consideraciones expuestas en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. – **DISPONER** que el monto total de la multa impuesta ascendente a 12,461 (doce con 461/1000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, sea depositado en la Cuenta Recaudadora N° 00068199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

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

Regístrese y comuníquese,

[PGALLEGOS]

[FGARCIA]

[RMARTINEZ]

[UMEDRANO]

[CNEYRA]



"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: 08482143"



08482143