



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

EXPEDIENTE N° : 1942-2016-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : SEAFROST S.A.C.
UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA DE CONGELADO, ENLATADO Y HARINA RESIDUAL
UBICACIÓN : DISTRITO Y PROVINCIA DE PAITA DEPARTAMENTO DE PIURA
SECTOR : PESQUERIA
MATERIA : RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

Lima, 26 de enero del 2018

VISTOS: La Resolución Directoral N° 1328-2017-OEFA/DFSAI del 10 de noviembre de 2017, el Recurso de Reconsideración presentado por SEAFROST S.A.C. con fecha 1 de diciembre de 2017 y el escrito con registro N° 2176 presentado el 10 de enero de 2018; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

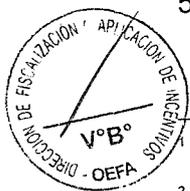
1. Mediante la Resolución Directoral N° 1328-2017-OEFA/DFSAI¹ del 10 de noviembre de 2017, (en adelante, **la Resolución Directoral**), la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) declaró la responsabilidad administrativa de SEAFROST S.A.C. (en adelante, **el administrado**), por la comisión de dos (2) infracciones a la normativa.
2. Cabe indicar que en la Resolución Directoral no se dictó ninguna medida correctiva por la comisión de las infracciones indicadas.
3. A través del escrito con registro N° 087176² del 1 de diciembre de 2017, el administrado interpuso un recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral (en adelante, **recurso de reconsideración**), complementado por el escrito de registro N° 2176 del 10 de enero 2018 (en adelante, **Escrito Complementario**). Asimismo, a través del mencionado recurso, el administrado solicitó el uso de la palabra, en virtud del Numeral 24.3 del Artículo 24 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD (en lo sucesivo, **RPAS**).
4. En virtud del requerimiento realizado por el administrado, se llevó a cabo dicho Informe Oral el 19 de enero de 2018 a través del cual el administrado reiteró los argumentos vertidos en su recurso de reconsideración.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

5. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

Folios 237 al 246 del Expediente.

² Folios 249 al 295 del Expediente.





- (i) Única cuestión procesal: determinar si es procedente el Recurso de Reconsideración interpuesto por el administrado contra la Resolución Directoral N° 1328-2017-OEFA/DFSAI.
- (ii) Única cuestión en discusión: determinar si el referido recurso debe ser declarado fundado o infundado.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1 Única cuestión procesal: determinar si es procedente el recurso de reconsideración interpuesto por el administrado contra la Resolución Directoral N° 1328-2017-OEFA/DFSAI

6. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, **TUO del RPAS**), al tratarse de un procedimiento en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD³.
7. De acuerdo a lo establecido en el Numeral 24.3 del Artículo 24° del TUO del RPAS⁴ en concordancia con el Numeral 216. 2 del Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), los administrados cuentan con un plazo de quince (15) días hábiles perentorios para interponer recursos impugnativos contra el acto administrativo que consideran que le cause agravio.

3

Ello conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, el cual establece lo siguiente:

Disposición Complementaria Transitoria

Única: Los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados, salvo las disposiciones del nuevo Reglamento que reconozcan derechos o facultades más beneficiosos a los administrados.

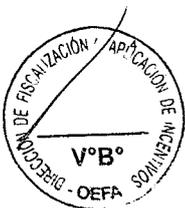
En ese sentido, a efectos del presente procedimiento administrativo sancionador seguirá rigiendo el TUO del RPAS, salvo en los aspectos que se configure el supuesto de la excepción establecida en la referida Única Disposición Transitoria.

Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos

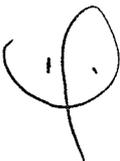
(...)

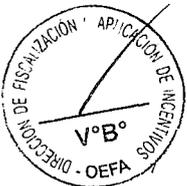
24.3 Los recursos administrativos deberán presentarse en un plazo de quince (15) días hábiles, contado desde la notificación del acto que se impugna.





8. Asimismo, el Numeral 24.1 del Artículo 24° del TUO del RPAS⁵, en concordancia con el Artículo 217° del TUO de la LPAG⁶, establece que el recurso de reconsideración debe ser interpuesto ante el mismo órgano que dictó el acto materia de impugnación y, además, debe ser sustentado en nueva prueba.
9. En el presente caso, la Resolución Directoral que declaró la responsabilidad administrativa por la comisión de dos (2) infracciones a la normativa ambiental, fue debidamente notificada al administrado el 10 de noviembre de 2017, conforme se desprende de la Cédula N° 1487-2017⁷, por lo que el administrado tenía como plazo hasta el 1 de diciembre de 2017 para impugnar dicho acto administrativo.
10. El 1 de diciembre del 2017, administrado interpuso su recurso de reconsideración; es decir, dentro del plazo legal establecido. Asimismo, complementó el mencionado recurso a través del Escrito Complementario de fecha 10 de enero de 2018.
11. En calidad de prueba nueva, el administrado presentó lo siguiente:
 - (i) Fotografías de la Sala N° 2 de la planta de congelado.
 - (ii) Un (1) Monitoreo – Informe de emisiones atmosféricas, calidad de aire y ruido ambiental correspondiente a septiembre del 2015.
 - (iii) Fotografías de una Planta Compacta.
12. Del análisis de los medios probatorios adjuntados al recurso de reconsideración, se advierte que estos no obraban en el Expediente a la fecha de expedición de la Resolución Directoral, por lo cual califican como nuevas pruebas.
13. Considerando que el administrado presentó su recurso de reconsideración dentro de los quince (15) días hábiles establecidos en el Numeral 216.1 del Artículo 216° del TUO de la LPAG y que los medios probatorios aportados en el recurso de reconsideración califican como nueva prueba y por ende no fueron valoradas por esta Dirección para la emisión de la Resolución Directoral, corresponde declarar procedente el referido recurso.

 ⁵ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD
Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos
(...)
24.1 El administrado podrá presentar recurso de reconsideración contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de sanción o el dictado de medida correctiva, solo si adjunta prueba nueva.
(...).

 ⁶ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
Artículo 217°.- Recurso de reconsideración
El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

Folio 247 del Expediente.



III.2. Única cuestión en discusión: determinar si el recurso de reconsideración interpuesto por el administrado es fundado o infundado

14. Mediante la Resolución Directoral, se declaró la existencia de responsabilidad administrativa del administrado por la comisión de las siguientes infracciones: i) El administrado no instaló el detector de fuga de gas refrigerante conforme a lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, EIA) de las plantas de congelado y enlatado; y ii) El administrado no implementó una planta evaporadora de agua de cola de tres efectos, conforme a lo establecido en el EIA de la planta de harina residual⁸.
15. Conforme a ello, se analizarán los argumentos esgrimidos por el administrado en su recurso de reconsideración y en el Escrito Complementario.

III.2.1 Análisis de las nuevas pruebas aportadas

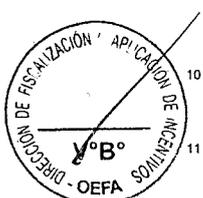
16. A efectos de la aplicación del Artículo 217° del TUO de la LPAG⁹, para la determinación de prueba nueva debe distinguirse: (i) el hecho materia de la controversia que requiere ser probado; y, (ii) el hecho que es invocado para probar la materia controvertida¹⁰. En tal sentido, deberá acreditarse la relación directa entre la nueva prueba y la necesidad del cambio de pronunciamiento. Es decir, deberá evidenciarse la pertinencia de la nueva prueba que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de algunos de los puntos controvertidos.
17. En tal sentido, se debe tener en cuenta lo señalado por Morón Urbina: *"(...) para nuestro legislador no cabe la posibilidad que la autoridad instructora pueda cambiar el sentido de su decisión, con solo pedírsele, pues estima que dentro de una línea de actuación responsable del instructor ha emitido la mejor decisión que a su criterio cabe en el caso concreto y ha aplicado la mejor regla jurídica que estima idónea. Por ello perdería seriedad pretender que pueda modificarlo con tal solo un nuevo pedido o una nueva argumentación de los mismos hechos. Para habilitar la posibilidad del cambio de criterio, la ley exige que se presente a la autoridad un hecho tangible y no evaluado con anterioridad, que amerite reconsideración (...)"¹¹.*
18. A continuación, se procederá a analizar si las nuevas pruebas aportadas en el recurso de reconsideración desvirtúan las infracciones imputadas.

⁸ Conductas infractoras descritas en los numerales 1 y 3 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 278-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

⁹ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD
"Artículo 217°.- Recurso de reconsideración
El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba.
Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación".

¹⁰ Morón Urbina, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Edición 11, Gaceta Jurídica 2009*, página 615.

¹¹ Morón Urbina, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Edición 11, Gaceta Jurídica 2009*, página 614.





III.2.1.1 Conducta infractora N° 1: El administrado no instaló el detector de fuga de gas refrigerante conforme a lo establecido en el EIA de las plantas de congelado y enlatado.

19. En su recurso de reconsideración y Escrito Complementario el administrado manifestó lo siguiente:
- (i) Que la Resolución Directoral vulneró el principio presunción de licitud, puesto que declaró la responsabilidad administrativa del administrado, respecto a no haber instalado un detector de fuga de refrigerante en la Sala N° 2 de su establecimiento industrial pesquero (en adelante, **EIP**); sin tener certeza de la comisión de la infracción, hecho que se evidenció en el Numeral 22 de la Resolución Directoral.
 - (ii) Se presenta en calidad de prueba nueva, Fotografías de la Sala N° 2 de la planta de congelado, donde se ubica el detector de fuga de gas refrigerante.
20. Sobre el argumento contenido en el numeral i), conforme fue consignado en la Resolución Directoral y siguiendo lo señalado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de abril del 2017, al encontrarnos al interior de un PAS, desarrollado en el marco de la potestad sancionadora del Estado –en la cual la Administración Pública es dotada de mecanismos que garanticen el cumplimiento de obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico administrativo–, al formularse la imputación de una infracción administrativa, la carga de la prueba corresponde al administrado imputado.
21. En ese sentido, no son aplicables los principios de presunción de licitud, ni veracidad, respecto a los hechos imputados, pues previamente a tal imputación, la administración ya desarrolló actividades destinadas a la verificación de una conducta infractora, desvirtuando de esta manera las referidas presunciones.
22. Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso indicar que el considerando 22 de la Resolución Directoral, al que el administrado hace referencia en el argumento contenido en el numeral i), detalla el análisis realizado al medio probatorio ofrecido por el administrado en los escritos de Descargos I y II, respecto al Certificado otorgado por la empresa DIGIPRINT S.R.L., el cual al ser evaluado no genera certeza de la instalación del detector de fuga de gas refrigerante en su EIP.
23. Respecto a la nueva prueba contenida en el numeral ii), es preciso indicar que estas no se encuentran fechadas, ni contienen coordenadas geográficas, lo cual hace imposible determinar el momento y el lugar en el que fueron tomadas. En ese sentido, no acreditan que el detector de fuga de refrigerante -objeto de imputación- se haya implementado antes del inicio del presente PAS (2 de febrero del 2017).
24. Por lo expuesto, y en concordancia con lo señalado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en las Resoluciones N° 043-2017-OEFA/TFA-SME¹² y N° 007-2017-

"Resolución N° 043-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 09 de marzo de 2017

64. La georreferenciación de las fotografías, a consideración de esta sala y en coincidencia con lo señalado por la DFSAI en la resolución apelada, permitirá a la Administración, verificar que el área que fue materia de hallazgo en la supervisión coincida con el área en la cual el



OEFA-TFA-SMPEIM¹³; que establecen que la exigencia del registro de fechas y coordenadas de ubicación en las fotografías no vulnera el principio de presunción de veracidad y licitud, por cuanto tales características permiten crear certeza respecto de los argumentos del administrado; más aún cuando se trata de probar el acaecimiento de un supuesto de exención de responsabilidad, como es la subsanación; se concluye que la nueva prueba contenida en el numeral ii) no es suficiente para desvirtuar la conducta infractora materia de análisis.

25. En consecuencia, la nueva prueba presentada ha sido desestimada y no resulta ser suficiente para reconsiderar la Resolución Directoral N° 1328-2017-OEFA/DFSAI, por lo que **corresponde declarar infundado el recurso de reconsideración presentado por el administrado en este extremo.**

III.2.1 Conducta infractora N° 2: El administrado no implementó una planta evaporadora de agua de cola de tres efectos, conforme a lo establecido en el EIA de la planta de harina residual.

26. En su recurso de reconsideración y Escrito Complementario el administrado manifestó lo siguiente:

- i) Que la calificación de la determinación o cálculo del riesgo de la probabilidad de ocurrencia del peligro o amenaza de la Infracción Imputada N° 2, no debería ser considerada como moderada, puesto que la producción de harina residual en su EIP, durante el año 2015, fue menor a la capacidad autorizada por el Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**) de acuerdo a su Licencia de Operación vigente.
- ii) Que los monitoreos realizados a la planta de harina residual no reflejan el exceso de los valores admisibles.
- iii) Se presenta en calidad de prueba nueva; un (1) Monitoreo – Informe de emisiones atmosféricas, calidad de aire y ruido ambiental correspondiente al periodo de septiembre del 2015.

administrado sostiene haber realizado acciones destinadas al levantamiento de observaciones en la imputación.

65. Adicionalmente a la geo-referenciación se debe indicar que del análisis de las fotografías presentadas por el administrado en el escrito complementario al recurso de apelación, no generan en esta sala certeza respecto de la fecha en las que fueron tomadas. Por lo tanto, dichos medios probatorios no permiten acreditar el cumplimiento del compromiso ambiental señalado en el numeral 49 de la presente resolución en la zona supervisada. (Subrayado y resaltado agregados)

¹³

"Resolución N° 007-2017-OEFA-TFA-SMPEIM, de fecha 28 de abril de 2017

104. Adicionalmente, en la línea de lo señalado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en anteriores oportunidades, esta sala reitera que la finalidad de la georreferenciación de las fotografías es permitir verificar que el área que fue materia de hallazgo en la supervisión coincida con el área en la cual el administrado sostiene haber realizado acciones destinadas al levantamiento de observaciones de la imputación, es decir, dota de un elemento de certeza a la prueba que aporta el administrado. En tal medida, se convierte en un requisito importante al momento de la evaluación de la subsanación de la conducta detectada en la supervisión. (Subrayado y resaltado agregados)





- iv) Que no se habría valorado que durante la supervisión Regular 2015, su EIP contaba con una (1) planta evaporadora compacta de tres efectos.
 - v) Se presenta en calidad de prueba nueva; fotografías de una planta compacta.
27. Sobre el argumento contenido en el numeral i), es preciso señalar que el Anexo 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD¹⁴, Reglamento de Supervisión del OEFA, describe la metodología para la estimación de riesgo que genera el incumplimiento de obligaciones fiscalizables¹⁵.
28. En consecuencia, debido a que la conducta infractora advertida se refiere a no haber implementado una planta evaporadora de agua de cola de tres efectos, conforme a lo establecido en el EIA, el análisis de riesgo de la probabilidad de ocurrencia del peligro realizado a la Infracción N° 2, en el extremo de Cantidad, se evaluó el porcentaje del incumplimiento de la obligación fiscalizable, otorgándole un valor de 4, toda vez que la frecuencia de uso de una planta de evaporadora de agua de cola de tres efectos es permanente en el procesamiento de recursos hidrobiológicos, independientemente de la capacidad procesada por el EIP.
29. Respecto a los argumentos contenidos en los numerales ii) y iii), el administrado presenta en calidad de prueba nueva un Informe de emisiones atmosféricas, calidad de aire y ruido ambiental del periodo correspondiente a septiembre de 2015¹⁶; no obstante, de la revisión del mencionado informe puede verificarse que las muestras fueron tomadas el 27 de agosto de 2015, es decir en fecha anterior a la Supervisión Regular 2015, materia del presente PAS.
30. Aunado a lo anterior, el mencionado informe presenta una fotografía denominada Planta de Agua de Cola, del 24 de agosto de 2015 con coordenadas geográficas UTM; no obstante, puede constatarse que la fotografía fue tomada con anterioridad a la Supervisión Regular 2015.

¹⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de febrero del 2017

Anexo 4

Metodología para la estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables

1. Estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de obligaciones fiscalizables

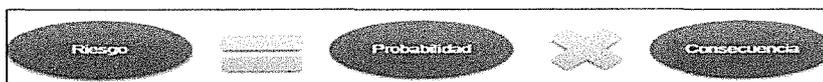
(...)

1.1 Aplicación de la Formula N° 1

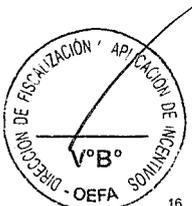
El "riesgo" se determina en función de la "probabilidad" y la "consecuencia". Para el cálculo del riesgo se tendrá en consideración la probabilidad de ocurrencia, mientras que el cálculo de la consecuencia se hará en función de los siguientes factores: (i) consecuencia en el entorno humano y (ii) consecuencia en el entorno natural.

¹⁵ La metodología para la estimación precisa que el riesgo que genera el incumplimiento de las obligaciones ambientales se calcula a través de la siguiente formula:

Fórmula N° 1



Fuente: Norma UNE 150008-2008 – Evaluación de riesgos ambientales
Elaboración: Ministerio del Ambiente



¹⁶ Folios 197 al 302 del Expediente.



31. Sobre los argumentos contenidos en los numerales iv) y v), se verifica que las fotografías de la Planta compacta, presentadas en calidad de prueba nueva, no se encuentran fechadas, ni contienen coordenadas geográficas, lo cual hace imposible determinar el momento y el lugar en el que fueron tomadas. En ese sentido, y conforme lo expuesto en el considerando 15 de la presente Resolución, se concluye que la nueva prueba contenida en el numeral v) no es suficiente para desvirtuar la conducta infractora materia de análisis.
32. En consecuencia, la nueva prueba presentada ha sido desestimada y no resulta ser suficiente para reconsiderar la Resolución Directoral N° 1328-2017-OEFA/DFSAI, por lo que **corresponde declarar infundado el recurso de reconsideración presentado por el administrado en este extremo.**

En uso de las facultades conferidas en el Literal e) y o) del Artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM y de lo dispuesto en el artículo 6° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015- OEFA/PCD.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar infundado el recurso de reconsideración interpuesto por SEAFROST S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 1328-2017-OEFA/DFSAI, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- Informar a SEAFROST S.A.C. que contra la presente Resolución es posible la interposición del recurso impugnativo de apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Regístrese y comuníquese.

.....
Eduardo Melgar Córdova
Director (e) de Fiscalización y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA