



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

RESOLUCIÓN N° 173-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 0582-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CONGELADO SUPERFISH S.A.C.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 012-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se REVOCA la Resolución Directoral N° 2684-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Congelado Superfish S.A.C., por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) *El administrado no realizó un (1) monitoreo de emisiones atmosféricas y un (1) monitoreo de calidad de aire en la primera temporada de pesca de 2015, conforme a lo establecido en su Programa de Monitoreo.*
- (ii) *El administrado no implemento un (1) decanter deshidratador para la planta de harina de pescado, para alcanzar los límites máximos permisibles de efluentes conforme a lo establecido en su PMA.*

Asimismo, se REVOCA la Resolución Directoral N° 012-2019-OEFA/DFAI del 14 de enero de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Superfish contra la Resolución Directoral N 2684-2018-OEFA/DFAI. En consecuencia, corresponde ARCHIVAR el procedimiento administrativo sancionador iniciado en su contra.

Lima, 29 de marzo de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Congelado Superfish S.A.C.¹ (en adelante, **Superfish**) es titular de la planta de congelado y de harina de pescado de alto contenido proteínico, instalada en el

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20602903797.

establecimiento industrial pesquero² (en adelante, **EIP**), ubicado en la Avenida Prolongación Centenario N° 1960, Zona los Ferroles, distrito y provincia del Callao.

2. Mediante la Resolución Directoral N° 120-2010-PRODUCE/DIGAAP del 25 de mayo de 2010 el Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) aprobó el Plan de Manejo Ambiental referido al tratamiento de efluentes en su EIP (en adelante, **PMA**)³.
3. Del 1 al 7 de diciembre de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión especial al EIP (en adelante, **Supervisión Especial 2015**), con el propósito de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y de los compromisos asumidos por Alimentos Los Ferroles S.A.C⁴ (en adelante, **Los Ferroles**) en su instrumento de gestión ambiental.
4. Los resultados de dicha supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión S/N⁵ (en adelante, **Acta de Supervisión**), y en el Informe de Supervisión Directa N° 304-2016-OEFA/DS-PES⁶ del 15 de abril de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**). El análisis de estos resultados se recogió en el Informe Técnico Acusatorio N° 1090-2016-OEFA/DS del 30 de mayo de 2016⁷ (en adelante, **ITA**).
5. Sobre la mencionada base, mediante Resolución Subdirectoral N° 276-2018-OEFA/DFAI/SFAP⁸ del 11 de abril de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (en adelante, **SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (en lo sucesivo, **DFAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Los Ferroles⁹.
6. Mediante la Resolución Directoral N° 514-2018-PRODUCE/DGPCHDI¹⁰ del 18 de mayo de 2018, se aprobó el cambio de titularidad de la licencia para operar la planta de congelado y de harina de pescado otorgada a Los Ferroles mediante las Resoluciones Directorales N° 631-2009-PRODUCE/DGEPP y N° 162-2008-

² Mediante Resolución Directoral N° 514-2018-PRODUCE/DGPCHDI del 18 de mayo de 2018, el Ministerio de la Producción aprobó a favor de Superfish el cambio de titularidad de la licencia de operación para desarrollar la actividad de procesamiento de productos hidrobiológicos para en la planta de congelado y de harina de pescado de alto contenido proteínico, la cual ostentaba Alimentos Los Ferroles S.A.C.

³ Folios 171 a 172.

⁴ Registro Único de Contribuyente N° 20118277644.

⁵ Páginas 39 a 52 del documento contenido en el Disco Compacto, obrante a folio 10.

⁶ Páginas 1 a 11 del documento contenido en el Disco Compacto, obrante a folio 10.

⁷ Folios 1 a 5.

⁸ Folios 16 a 21. Dicha resolución fue notificada a Los Ferroles el 18 de abril de 2018 (folio 22).

⁹ Los Ferroles presentó sus descargos mediante escrito con Registro N° 42568 del 10 de mayo (folios 23 a 40).

¹⁰ Folios 96 a 97.

PRODUCE/DGEPP, a favor de Superfish¹¹ (en adelante, **Superfish**).

7. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 677-2018-OEFA/DFAI/SFAP¹² del 28 de agosto de 2018, la SFAP varió la imputación realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 276-2018-OEFA/DFAI/SFAP, incluyendo a Superfish¹³ como presunto responsable de las infracciones detalladas en la Tabla N° 1 de la misma.
8. El Informe Final de Instrucción N° 582-2018-OEFA/DFAI/PAS del 28 de setiembre de 2018¹⁴ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), fue notificado a Los Ferroles y Superfish, el 5 y 17 de octubre de 2018¹⁵ respectivamente, por medio del cual se les otorgó un plazo de diez días hábiles para la presentación de sus descargos¹⁶.
9. El 31 de octubre de 2018, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2687-2018-OEFA/DFAI¹⁷, por medio de la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Los Ferroles¹⁸ y de Superfish (responsable

¹¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20600581768.

¹² Folios 98 a 102.

¹³ Superfish presentó sus descargos mediante escrito de registro N° 74128 de fecha 6 de setiembre de 2018 (folios 115 a 133).

¹⁴ Folios 134 a 146.

¹⁵ Folios 147 a 148.

¹⁶ A través del escrito con Registro N° 86164, presentado el 19 de octubre 2018 (folios 150 a 163), Superfish formuló descargos al Informe Final de Instrucción. Del mismo modo, mediante escrito con Registro N° 86167 del 19 de octubre de 2018, Los Ferroles presentó sus descargos (folios 165 a 170).

¹⁷ La referida resolución (folios 194 al 210) fue notificada a Los Ferroles y Superfish el 12 y 13 de noviembre de 2018 respectivamente (folios 211 y 212).

¹⁸ Cabe señalar que la declaración de responsabilidad administrativa se realizó en virtud a los siguientes preceptos normativos:

Ley N° 30230, Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de julio de 2014.

Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establézcase un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva. (...)

Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente: (...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por

solidario), por la comisión de las conductas infractoras detalladas a continuación¹⁹:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

| N° | Conducta infractora | Normas sustantivas | Norma tipificadora |
|----|--|---|---|
| 3 | El administrado no realizó un (1) monitoreo de emisiones atmosféricas y un (1) monitoreo de calidad de aire en la primera temporada de pesca de 2015, conforme a lo establecido en su Programa de monitoreo. | Artículo 85° de Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2001-PE ²⁰ | Acápite (i) del literal a) del artículo 7° de la tipificación de infracciones administrativas y establecen escala de sanciones aplicable a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mayor escala que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 015-2015-OEFA/CD. (En adelante, RCD N° 015-2015-OEFA/CD) ²¹ Numeral 4.1 del rubro 4 del Cuadro de Sanciones ²² de la Tipificación de |

ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado. En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

¹⁹ Cabe precisar que mediante la Resolución Directoral N° 2684-2018-OEFA/DFAI, la DFAI declaró el archivo del procedimiento administrativo sancionador respecto a la imputación N° 1, 2 y 4 de la tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 677-2018-OEFA/DFAI/SFAP.

²⁰ **Decreto Supremo N° 012-2001-PE, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Pesca**
Artículo 85.- Objeto de los programas de monitoreo
Los titulares de las actividades pesqueras están obligados a realizar programas de monitoreo periódicos y permanentes para evaluar la carga contaminante de sus efluentes y emisiones, en el cuerpo receptor y en el área de influencia de su actividad, con el objeto de:
a) Determinar la eficiencia de las medidas de prevención y control de la contaminación;
b) Evaluar la calidad de los cuerpos receptores y las variaciones de sus cargas contaminantes; y,
c) Evaluar el cumplimiento de metas referidas a la reducción de emisiones y vertimientos propuestos y el cumplimiento de normas legales.

²¹ **Resolución de Consejo Directivo N° 015-2015-OEFA/CD.**
Artículo 7°.- infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala:
a. No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores:
(i) No realizar el monitoreo correspondiente en las plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado, plantas de harina residual o plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos: (...)
• Si el monitoreo no se realiza en periodo de producción, la conducta será calificada como grave y sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.

²²

| CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE PROCESAMIENTO INDUSTRIAL PESQUERO Y ACUICULTURA DE MAYOR ESCALA | | | |
|---|---|----------|-------------------|
| Infracción (Supuesto de hecho del tipo infractor) | Base Legal Referencial | Gravedad | Sanción monetaria |
| 4 | INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES RELACIONADAS CON EL TRATAMIENTO DE EFLUENTES | | |

| N° | Conducta infractora | Normas sustantivas | Norma tipificadora |
|----|--|--|--|
| | | | Infracciones Administrativas y Establecen Escala de Sanciones Aplicables a las Actividades de Procesamiento Industrial Pesquero y Acuicultura de Mayor Escala que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por RCD N° 015-2015-OEFA/CD ²³ |
| 5 | El administrado no implementó un (1) decanter deshidratador para la planta de harina de pescado, para alcanzar los límites máximos permisibles de efluentes conforme a lo establecido en su PMA. | Artículo 78° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE (en adelante, RLGP) ²⁴ . | Numeral (i) del literal a) del artículo 4° de la tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mayor escala que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada mediante la RCD N° 015-2015-OEFA/CD. |

Fuente: Resolución Subdirectorial N° 677-2018-OEFA/DFAI/SFAP
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

10. Asimismo, mediante el artículo 4° de la Resolución Directoral N° 2684-2018-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó a Superfish el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas:

| | | | | | |
|-----|--|---|-----------------------|-------|----------------|
| 4.1 | No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental. | En plantas de procesamiento de productos hidrobiológicos para consumo humano directo o en la actividad de acuicultura | Artículo 85° del RLGP | GRAVE | De 2 a 200 UIT |
|-----|--|---|-----------------------|-------|----------------|

²³ Resolución de Consejo Directivo N° 015-2015-OEFA/CD, que aprueba la tipificación de infracciones administrativas y establece escala de sanciones aplicable a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mayor escala que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de marzo de 2015.

Artículo 7.- Infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala

Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo de la actividad pesquera y acuícola de mayor escala:

- a) No realizar el monitoreo correspondiente conforme a lo establecido en la normatividad vigente o el instrumento de gestión ambiental. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores:
- (i) No realizar el monitoreo correspondiente en las plantas de harina y residuos de recursos hidrobiológicos:
- Si el monitoreo no se realiza en el periodo de producción, la conducta será calificada como grave y será sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.

²⁴ Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de marzo de 2001, modificado por el Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28 de octubre de 2011.

Artículo 78.- Obligaciones de los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas

Los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas son responsables de los efluentes, emisiones, ruidos y disposición de desechos que generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones, de los daños a la salud o seguridad de las personas, de efectos adversos sobre los ecosistemas o sobre la cantidad o calidad de los recursos naturales en general y de los recursos hidrobiológicos en particular, así como de los efectos o impactos resultantes de sus actividades. Por lo tanto, están obligados a ejecutar de manera permanente planes de manejo ambiental y, en consecuencia, a realizar las acciones necesarias para prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo de las mismas, a través de la implementación de prácticas de prevención de la contaminación y procesos con tecnologías limpias, prácticas de reúso, reciclaje, tratamiento y disposición final. Asimismo, están obligados a adoptar medidas destinadas a la conservación de los recursos hidrobiológicos y de los ecosistemas que les sirven de sustento.

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas ordenadas

| N° | Conducta infractora | Medida correctiva | | |
|----|---|--|--|--|
| | | Obligación | Plazo | Forma de acreditar el cumplimiento |
| 1 | El administrado no realizó un (1) monitoreo de emisiones atmosféricas y un (1) monitoreo de calidad de 3 aire en la primera temporada de pesca del 2015, conforme a lo establecido en su Programa de Monitoreo. | Acreditar la realización del monitoreo de emisiones y calidad de aire de acuerdo a lo establecido en Protocolo de Monitoreo de Emisiones y su Programa de Monitoreo. | Dentro del semestre correspondiente, a la fecha de notificación de la presente Resolución. | En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo, para cumplir con la medida correctiva, Superfish. deberá remitir a la DFAI: i) Copia del cargo de presentación del Informe de monitoreo de emisiones y calidad de aire. ii) Copia del Informe de Monitoreo de emisiones y calidad de aire, realizado conforme a lo establecido en el Protocolo de Monitoreo de Emisiones y su Programa de Monitoreo. |
| 2 | El administrado no implementó un (1) decanter deshidratador para la planta de harina de pescado, para alcanzar los límites máximos permisibles de efluentes conforme a lo establecido en su PMA. | Acreditar la instalación de un decanter para el tratamiento de los efluentes de la planta de harina, conforme lo establecido en su PMA. | Un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución. | En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo, para cumplir con la medida correctiva, Superfish deberá remitir a la DFAI: - Un Informe Técnico detallado, en el cual se acredite la implementación de la medida correctiva, el cual, deberá contener medios probatorios tales como, guías o facturas de compra, contrato con la empresa encargada de las instalaciones y medios visuales (fotografías, videos u otros, debidamente fechados y con coordenadas UTM. |

Fuente: Resolución Directoral N° 2275-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

11. La Resolución Directoral N° 2684-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la inclusión de Superfish

- i) A través de su escrito de descargos Superfish indicó que al momento de la Supervisión Regular 2015, Los Ferroleros era titular de la licencia de operación de las plantas de congelado y harina ACP ubicadas en el EIP, siendo este, quien se encontraba operando la referida planta. Por tanto, existiría identidad entre el responsable directo de los hechos imputados y el titular de la licencia.
- ii) Al respecto, la DFAI indicó que de acuerdo a lo establecido en los artículos 245^{o25} y 249^{o26} y la tercera disposición complementaria final²⁷ del TUO de la LPAG, así como de los artículos 96^{o28} y 135^{o29} del RLGP, a efectos de determinar la responsabilidad administrativa en materia ambiental en el sector pesquero, se tiene que identificar al titular vigente del derecho administrativo otorgado y al responsable directo al momento de la comisión de la presunta infracción detectada durante la supervisión.
- iii) Por ello, teniendo en cuenta lo comprometidos ambientales asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son exigibles al titular de la licencia de

²⁵ **TUO de la LPAG**
Artículo 245.- Ámbito de aplicación de este capítulo
245.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 246, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

²⁶ **TUO de la LPAG**
Artículo 249.- Determinación de la responsabilidad (...)
249.2 Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán en forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan, y de las sanciones que se impongan.

²⁷ **TUO de la LPAG**
Disposiciones Complementarias Finales
Tercera.- Integración de procedimientos especiales
La presente Ley es supletoria a las leyes, reglamentos y otras normas de procedimiento existentes en cuanto no la contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecen las disposiciones especiales.

²⁸ **Reglamento de la Ley General de Pesca**
Artículo 96.- Obligaciones en casos de transferencia del derecho administrativo
En el caso de la transferencia del derecho administrativo otorgado para desarrollar una actividad pesquera o acuícola determinada, el adquirente está obligado a ejecutar las medidas de mitigación comprendidas en el PAMA, EIA o DIA, aprobado por el Ministerio de Pesquería al anterior titular o cuando se establezca deberá adecuarlos a la normatividad ambiental vigente. La misma obligación rige en caso de fusión o escisión de empresas.

²⁹ **Reglamento de la Ley General de Pesca**
Artículo 135.- Infracciones por incumplimiento de normas de carácter ambiental.
Las infracciones derivadas del incumplimiento de normas ambientales, contempladas en el presente Reglamento, serán de responsabilidad solidaria entre los titulares de los respectivos derechos administrativos y los responsables directos de las mismas.

operación u operador al momento de la comisión de la infracción y titular actual de la licencia.

- iv) En esa línea, la DFAI indicó que de acreditarse la comisión de infracciones administrativas el responsable por los incumplimientos ambientales sería, al amparo del principio de causalidad, el operador; y de forma solidaria, en atención a la figura de la responsabilidad solidaria, el titular vigente de licencia de operación, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 135° del RLGP.
 - v) Asimismo, la DFAI precisó que, la inclusión del titular vigente en el presente caso, (Superfish) en virtud a la figura de la responsabilidad solidaria, permite al OEFA dictar las medidas correctivas que correspondan con la finalidad de revertir los efectos causados por la conducta infractora, en la medida que dicho administrado es quien tiene la posibilidad legal y material de llevar a cabo el cumplimiento de dichos mandatos, en tanto dispone de la conducción del EIP.
 - i) De otro lado, Superfish indicó que no se le habría notificado la Resolución Subdirectoral N° 276-2018-OEFA-DFAI/SFAP, lo cual constituiría una transgresión a lo establecido en el principio del debido procedimiento.
 - ii) Al respecto, la DFAI indicó que el contenido de la Resolución Subdirectoral N° 276-2018-OEFA-DFAI/SFAP fue puesto en conocimiento de Superfish, a través de la Resolución Subdirectoral N° 677-2018-OEFA/DFAI/SFAP que aquella no contiene ningún elemento adicional que no haya sido plasmado en la mencionada Resolución Subdirectoral, por lo que la afectación alegada por el administrado carece de sustento.
12. El 29 y 30 de noviembre de 2018, Los Ferroles³⁰ y Superfish³¹ de manera respectiva interpusieron recurso de reconsideración, contra la Resolución Directoral N° 2684-2018-OEFA/DFAI.
13. A través de la Resolución Directoral N° 012-2019-OEFA/DFAI³² del 14 de enero de 2019, la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Superfish³³, toda vez que luego de la evaluación de los argumentos del administrado, concluyó que estos únicamente reiteran lo esbozado en su escrito de descargos los cuales fueron analizados del considerando 30 al 48 de la Resolución Directoral N° 2684-2018-OEFA/DFAI.

³⁰ Presentado mediante escrito de registro N° 96484 de fecha 29 de noviembre de 2018 (folios 214 a 226).

³¹ Presentado mediante escrito de registro N° 96753 de fecha 30 de noviembre de 2018 (folios 228 a 274).

³² Folios 91 al 93. Acto debidamente notificado al administrado el 14 de enero de 2019 (folio 94).

³³ Asimismo, mediante la citada resolución la DFAI declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto por Los Ferroles.

14. El 15 de febrero de 2018, Superfish³⁴ interpuso recurso de apelación, contra la Resolución Directoral N° 012-2019-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:
- i) Los hechos suscitados del 1 a 7 de diciembre de 2015, se deben a circunstancias y actividades ajenas a ella, pues recién el 10 de abril de 2018, solicitó el cambio de titularidad de la licencia de operación de su EIP, el mismo que fue aprobado el 18 de mayo de 2018 mediante la Resolución Directoral N° 514-2018-PRODUCE/DGPCHDI asumiendo la titularidad de la planta.
 - ii) Lo contenido en el artículo 135° del RLGP no le es aplicable, pues lo que busca dicha norma es responsabilizar a los sujetos que tuvieron incidencia en el hecho materia de sanción.
 - iii) Se ha vulnerado el principio de causalidad, pues quien realizó la conducta omisiva es quien ostentaba la titularidad en el momento de ocurrida la infracción.
 - iv) Finalmente, invoca como criterio aplicable al presente caso, el desarrollado por el Consejo de Apelación de Sanciones a través de la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 037-2018-PRODUCE/CONAS-CT del 19 de febrero de 2018, respecto del principio de causalidad.

II. COMPETENCIA

15. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)³⁵, se crea el OEFA.
16. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011³⁶

³⁴ Presentado mediante escrito de registro N° 18510 de fecha 15 de febrero de 2019 (folios 288 a 343).

³⁵ **Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. **Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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

³⁶ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

(en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

17. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA³⁷.
18. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM³⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD³⁹ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde 16 de marzo de 2012.
19. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325⁴⁰ y los artículos 19° y 20° del

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

³⁷ **Ley N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

³⁸ **Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.**

Artículo 1°. - Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

³⁹ **Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de marzo de 2012.**

Artículo 2°. - Determinación de la fecha en que el OEFA asumirá las funciones objeto de transferencia
Determinar que el 16 de marzo de 2012 será la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, del Sector Pesquería del Ministerio de la Producción.

⁴⁰ **Ley N° 29325.**

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

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

Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM⁴¹ disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

20. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)⁴².
21. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)⁴³, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
22. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y

⁴¹ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

⁴³ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (diario oficial *El Peruano*, 15 de octubre del 2005)

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

23. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁴⁴.
24. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental⁴⁵ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁴⁶; y (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁷.
25. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos⁴⁸: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica⁴⁹; y (ii) el derecho

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

⁴⁵ Constitución Política del Perú de 1993.
Artículo 2°. - Toda persona tiene derecho: (...)

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

⁴⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

⁴⁷ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 17).

⁴⁹ Al respecto, el TC, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la

a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos —de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute—, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que dichas obligaciones se traducen en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida⁵⁰.

26. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
27. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁵¹.
28. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

29. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁵² (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido”.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC (fundamento jurídico 7).

⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

⁵² **TUO de la LPAG**

Artículo 218. Recursos administrativos

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.

V. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

30. En la medida que Los Ferroles no ha interpuesto recurso de apelación, corresponde precisar que la Resolución Directoral N° 2684-2018-OEFA/DFAI ha quedado firme respecto de la declaración de su responsabilidad por la comisión de las conductas infractoras descrita en el cuadro N° 1 de la presente resolución, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 222° del TUO de la LPAG⁵³.
31. Por consiguiente, este colegiado procederá a emitir pronunciamiento únicamente respecto de la responsabilidad administrativa de Superfish.

VI. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

32. Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Superfish por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

33. El argumento central del recurso de apelación de Superfish se encuentra referido a que los hechos constitutivos de infracción imputados en el presente procedimiento, acaecido durante la Supervisión Regular 2015, responde a actividades y circunstancias que le son ajenas, pues asumió la titularidad de la planta de congelado y harina de pescado recién el 18 de mayo de 2018 a través de la Resolución Directoral N° 514-2018-PRODUCE/DGPCHDI, por lo que se habría vulnerado el principio de causalidad. En ese sentido, Superfish considera que no correspondía que se le declare responsable solidario de Los Ferroles, pues esta era la titular de la licencia de operación y poseedora de la señalada planta al momento que se configuró las infracciones administrativas.
34. Como se desprende del título del presente acápite, este colegiado estima necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFAP a través de la Resolución Subdirectoral N° 276-2018-OEFA/DFAI/SFAP, variada mediante la Resolución Sudirectoral N° 677-2018-OEFA/DFAI/SFAP, así como su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora en la resolución venida en grado, se realizó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el

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

Artículo 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.

⁵³ TUO DE LA LPAG

Artículo 222°. - Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁵⁴, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD⁵⁵.

35. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.
36. Teniendo en cuenta lo antes señalado, debe mencionarse que en virtud del principio de causalidad establecido en el numeral 8 del artículo 248⁵⁶ del TUO de la LPAG, la responsabilidad en el marco de un procedimiento administrativo sancionador recaerá en aquel que realizó la conducta prohibida, sea esta activa u omisiva; debiendo, existir una relación de causa y efecto entre la actuación del administrado y la conducta imputada a título de infracción.
37. Al respecto, queda determinado meridianamente que, en principio, será responsable administrativamente aquel que originó con su acción u omisión, la ocurrencia de aquel hecho proscrito por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, Guzman Napurí señala que el principio de causalidad implica que la responsabilidad en el ámbito administrativo es personal, lo que hace imposible que un administrado sea sancionado por un hecho cometido por otro, salvo que la ley haya autorizado de manera expresa la responsabilidad solidaria⁵⁷.

⁵⁴ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, fundamento jurídico 2).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

⁵⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

Artículo 2°. - El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

⁵⁶ **TUO de la LPAG**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

8. Causalidad. - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

⁵⁷ GUZMÁN NAPURÍ, Christian, *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Tercera Edición, 2017. Instituto Pacífico. Lima. pp. 758.

38. La autorización expresa de la ley respecto de la responsabilidad solidaria en el proceso administrativo sancionador, ha sido dada en nuestro ordenamiento jurídico de manera general, a través del numeral 251.2 del artículo 251° del TUO de la LPAG⁵⁸, que dispone que cuando determinadas obligaciones establecidas en la ley, corresponda a varias personas, de manera conjunta, estas responderán por las infracciones cometidas, y por las sanciones que se impongan.
39. Del mismo modo, de manera específica, el RLGP recoge en su artículo 135°, la responsabilidad solidaria en materia pesquero ambiental, respecto de las obligaciones establecidas en ella, entre el titular de la licencia y el responsable directo de la misma.
40. Ahora bien, cabe precisar que la determinación de la responsabilidad solidaria de los titulares de las licencias para realizar el procesamiento de recursos hidrobiológicos, establecida en el artículo 135° del RLGP, ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este tribunal, a través de la Resolución N° 001-2017-OEFA/TFA-SEPIM del 1 de enero de 2017, en el que se estableció lo siguiente:

52. Al respecto, debe indicarse que la normatividad vigente del sector pesquero prevé expresamente en el artículo 135° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE la atribución de responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones ambientales a más de un sujeto: **i) al titular de la licencia de operación** y, de ser el caso, **ii) a quién realiza actividades pesqueras en su condición de propietario o poseedor legal de la planta pesquera pese a no contar con licencia de operación correspondiente.**

53. Por lo tanto, esta Sala Especializada considera que **si durante las acciones de fiscalización ambiental, el OEFA identifica a ambos sujetos, corresponde que le atribuya responsabilidad solidaria a estos, respetando lo previsto en la normativa sectorial en tanto la actuación estatal tiene como marco el principio de legalidad.** (Énfasis agregado)

41. Cabe precisar que si bien en el citado pronunciamiento, este tribunal interpretó que la atribución de la responsabilidad solidaria establecida en el artículo 135° del RLGP, correspondía siempre que durante la supervisión se detecte al titular de la licencia de operación y a quien realiza actividades pesqueras, ello no obsta para que en aquellos casos en los que el incumplimiento detectado, no corresponda temporalmente con la supervisión realizada, se considere como momento en el que deben coincidir tanto la existencia de un operador y un titular de licencia distintos entre sí, a aquel en el que se produjo el incumplimiento, como en el presente caso en el que aun los hechos infractores fueron detectados en la

58

TUO de la LPAG

Artículo 251°.- Determinación de la responsabilidad (...)

251.2 Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán en forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan, y de las sanciones que se impongan.

Supervisión Regular 2015.

42. En ese sentido, a efectos de determinar si en el caso bajo análisis, correspondía declarar la responsabilidad solidaria de Superfish por la comisión de las infracciones detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, se debe verificar si durante la Supervisión Regular 2015, era el titular de la licencia o en su defecto desarrollaba actividad de procesamiento a través de la Planta de congelado y harina de pescado en ubicada dentro del EIP.

De la titularidad de la licencia de operación durante la Supervisión Regular 2015

43. Este tribunal considera necesario precisar que durante la Supervisión Regular 2015 realizada los días 1 al 7 de diciembre de 2015 a la planta de enlatado, Los Ferroles no cumplió con:
- (i) La realización de un monitoreo de emisiones atmosféricas y un monitoreo de calidad de aire en la primera temporada de pesca de 2015.
 - (ii) Implementar un decanter deshidratador para la planta de harina de pescado, para alcanzar los límites máximos permisibles de efluentes.
44. En efecto, conforme obra en el acta de supervisión, la Supervisión Regular 2015 se ejecutó contra los Ferroles, concluyendo la DS a través del Informe de Supervisión que dicho administrado no había cumplido con sus obligaciones ambientales, detalladas en el considerando anterior, incumpliendo respectivamente con su Programa de Monitoreo y con su PMA, tal como se aprecia a continuación:

| ACTA DE SUPERVISIÓN DIRECTA | | | |
|------------------------------|---|--------------------------------------|---|
| INFORMACIÓN DEL ADMINISTRADO | | | |
| ADMINISTRADO | ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C. | R.U.C. | 20118277644 |
| UNIDAD FISCALIZABLE | Establecimiento Industrial Pesquero Planta Callao | C.U.C. | 0002-12-2015-14 |
| UBICACIÓN | Av. Prolongación Centenario N° 1960, zona Los Ferroles | Departamento | Callao. |
| | | Provincia | Callao |
| | | Distrito | Callao |
| ACTIVIDAD(ES) | - Planta de Harina de Pescado de Alto Contenido Proteínico: 10 t/h - Planta de congelado de recursos hidrobiológicos: 54 t/día | | |
| ETAPA | Operativo para ambas actividades | | |
| NOTIFICACIONES ** | Domicilio legal | Calle 28 de julio 160, San Miguel | Dirección electrónica rgarcia@superfish.com.pe |
| | ** El administrado declara que acepta ser notificado a través de la vía de comunicación marcada. | | |

Fuente: Acta de Supervisión

Informe de Supervisión Directa N° 304-2016-OEFA/DS-PES (...)

IV. RESULTADO DE LA SUPERVISIÓN DIRECTA

IV. 1 Hallazgos de presunta infracción administrativa (...)

| | |
|--|---|
| <p>Hallazgo N° 02: El administrado no presentó el monitoreo de emisiones para su planta de harina de pescado, correspondiente al primer semestre de 2015</p> | <p>Clasificación: MODERADO</p> |
| | <p>Situación del Hallazgo: No subsanado</p> |
| <p>(...)</p> | <p>(...)</p> |
| <p>Hallazgo N° 03: El administrado no presentó el monitoreo de calidad de aire para su planta de harina de pescado, correspondiente al primer semestre de 2015</p> | <p>Clasificación: MODERADO</p> |
| <p>(...)</p> | <p>Situación del Hallazgo: No subsanado</p> |
| <p>Hallazgo N° 04: El administrado respecto a su planta de harina de pescado de alto contenido proteínico, no tiene los siguientes equipos: (...) - Decantador Equipos asumidos como compromiso en su Plan de Manejo Ambiental (...).</p> | <p>Clasificación: MODERADO</p> |
| <p>(...)</p> | <p>Situación del Hallazgo: No subsanado</p> |

| |
|---|
| <p>VI. CONCLUSIONES</p> <p>10. En base a las consideraciones expuestas, se formulan las siguientes conclusiones:</p> <p>(i) Luego de realizadas las acciones de supervisión, se ha verificado que el administrado ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C., habría incurrido en cuatro (4) posibles incumplimientos a compromisos ambientales, contenidos en sus Instrumentos de Gestión Ambiental y/o en la normatividad ambiental vigente, incumplimientos que ha sido detallado en el numeral IV.1 del presente Informe de Supervisión.</p> |
|---|

Fuente: Informe de Supervisión
Elaboración: TFA

45. Así entonces, se debe precisar que el incumplimiento de Los Ferroles, corresponde a hechos detectados durante de la Supervisión Regular 2015, con lo cual queda establecido que dicho administrado, en tanto operador de la planta, fue considerado como presunto responsable por dichos incumplimientos. Responsabilidad que fue ratificada posteriormente mediante la Resolución Directoral N° 2684-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018.
46. Ahora bien, en correspondencia con lo mencionado en los considerandos anteriores, a efectos de determinar la legalidad de la determinación de la responsabilidad solidaria de Superfish, es necesario verificar si durante la Supervisión Regular 2015, ostentaba la titularidad de la planta de congelado y harina de pescado objeto de supervisión.

47. Mediante la Resolución Directoral N° 162-2008-PRODUCE/DGEPP del 19 de marzo de 2008 el Produce, otorgó a Los Ferroles la licencia de operación para la planta de harina de pescado y posteriormente mediante la Resolución Directoral N° 631-2009-PRODUCE/DGEPP del 19 de agosto de 2009 el Produce otorgó a Los Ferroles la licencia de operación para planta de congelado.
48. Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 514-2018-PRODUCE/DGPCHDI del 18 de mayo de 2018, el Produce, aprobó el cambio de titularidad de las citadas plantas a favor de Superfish, tal como se aprecia a continuación:

Aprobación de Cambio de Titularidad

Resolución Directoral

N° 514-2018-PRODUCE/DGPCHDI

Lima, 18 de Mayo de 2018

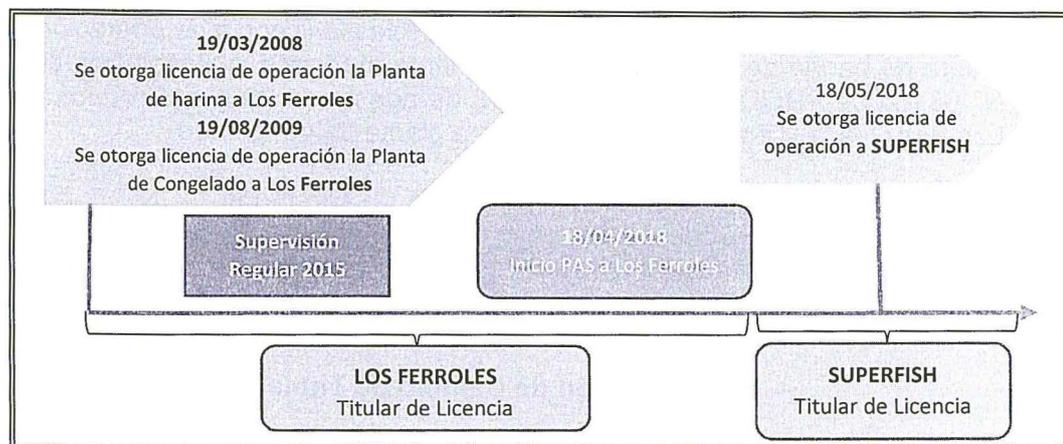
SE RESUELVE:

Artículo 1.- APROBAR a favor de la empresa CONGELADO SUPERFISH S.A.C., el cambio de titular de las licencias para operar las plantas de procesamiento pesquero para la producción de congelado y de harina de pescado de alto contenido proteínico, otorgadas a la empresa ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C. mediante Resoluciones Directorales N° 631-2009-PRODUCE/DGEPP y N° 162-2008-PRODUCE/DGEPP, con capacidades instaladas de 54 t/día y de 10 t/h; respectivamente, ubicadas en el establecimiento industrial pesquero con dirección en Av. Prolongación Centenario N° 1960, Zona Los Ferroles, distrito y provincia Constitucional del Callao.

Fuente: Resolución Directoral N° 514-2018-PRODUCE/DGPCHDI

49. Si tenemos en cuenta que el incumplimiento detectado corresponde a hechos detectados durante la Supervisión Regular 2015, tenemos que la titularidad de la licencia, la ostentaba aún Los Ferroles, tal como se aprecia del cuadro siguiente:

Titularidad de Licencia de Operación



Elaboración: TFA

50. Así entonces, como se puede apreciar del análisis realizado, tanto durante la Supervisión Regular 2015, como durante el período en el que se produjo el incumplimiento, Los Ferroles, además de ser la operadora del EIP, era la titular de la licencia de operación correspondiente.
51. Por ello, si bien la Autoridad Instructora consideró iniciar el presente procedimiento administrativo contra Los Ferroles, posteriormente incluyó a Superfish como responsable solidario, por ser titular de la licencia, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 135° del RLGP, lo cierto es que al momento de realizarse la Supervisión Regular 2015, Los Ferroles era la operadora y la titular de la licencia de operación, mientras que **Superfish asumió dicha titularidad posteriormente, el 18 de mayo de 2018, mediante Resolución Directoral N° 514-2018-PRODUCE/DGPCHDI.**
52. En consecuencia, este tribunal considera que en aplicación del principio de legalidad establecido en el numeral 1.1⁵⁹ del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas⁶⁰, al haberse verificado que Superfish no era titular de la licencia de operación, sino que asumió esta de manera posterior, corresponde:

⁵⁹ TUO de la LPAG
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

⁶⁰ En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

- i) Revocar la Resolución Directoral N° 2687-2018-OEFA/DFAI, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa del recurrente, por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en tanto ha sobrevenido la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada respecto a Superfish⁶¹.
- ii) Asimismo, revocar la Resolución Directoral N° 012-2019-OEFA/DFAI del 14 de enero de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Superfish contra la Resolución Directoral N 2684-2018-OEFA/DFAI.

53. Sin perjuicio de la declaración de revocación manifestada, es preciso indicar que lo señalado en el considerando anterior no exime a Superfish de su obligación de cumplir con la normativa ambiental vigente y los compromisos asumidos en su PMA, dado que, al ser el nuevo titular de la planta de congelado y harina de pescado, le corresponde asumir las medidas de prevención y mitigación ambiental, que puede ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 2684-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Congelado Superfish S.A.C., por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como la Resolución Directoral N° 012-2019-OEFA/DFAI del 14 de enero de 2019 y en consecuencia, **ARCHIVAR** el procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

⁶¹

TUO de la LPAG

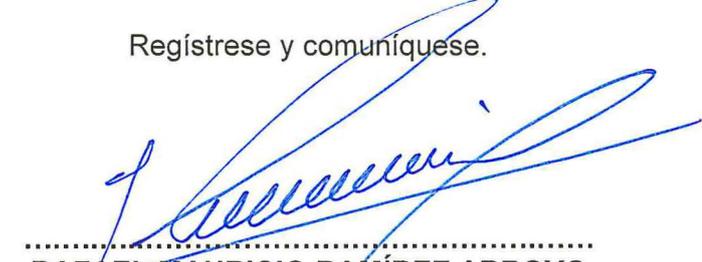
Artículo 214.- Revocación

214.1 Cabe la revocación de los actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos: (...)

214.1.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.

SEGUNDO.– Notificar la presente resolución a Congelado Superfish S.A.C., Alimentos Los Ferroles S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

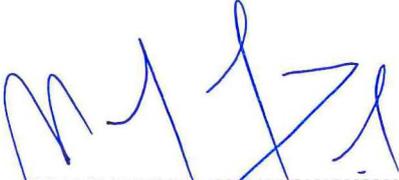
Regístrese y comuníquese.



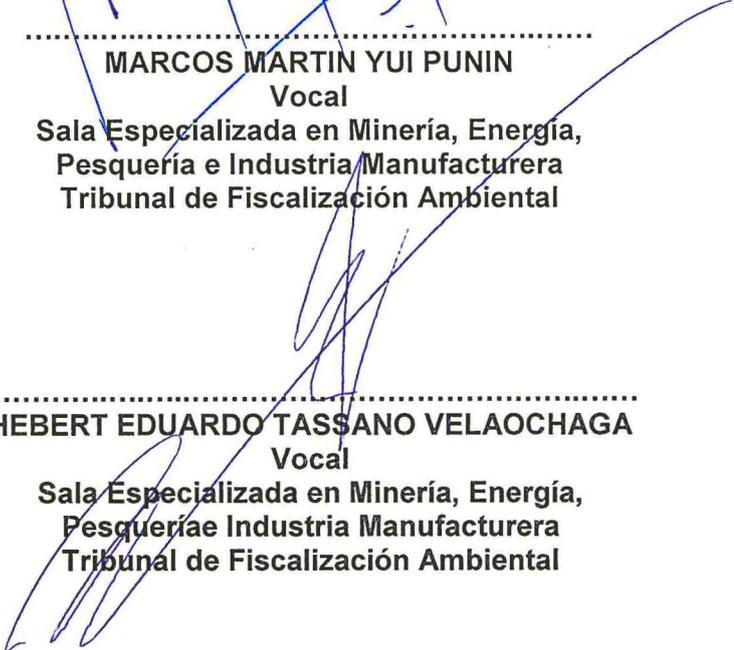
.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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