



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

2019-I01-007511

Lima, 11 de febrero de 2019

RESOLUCIÓN N° 00137-2019-OEFA/DFAI

EXPEDIENTE : 2400-2017-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C.¹
CONGELADO SUPERFISH S.A.C.²
UNIDAD FISCALIZABLE : PLANTA DE CONGELADO Y HARINA DE
PESCADO DE ALTO CONTENIDO PROTEINICO
UBICACIÓN : DISTRITO Y PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL
CALLAO
SECTOR : PESQUERÍA
MATERIA : RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

VISTOS: La Resolución Directoral N° 2759-2018-OEFA/DFAI del 19 de noviembre de 2018, el Recurso de Reconsideración planteado por ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C., a través del Escrito con Registro N° 2018-E01-099172 del 11 de diciembre de 2018, el Recurso de Reconsideración planteado por CONGELADO SUPERFISH S.A.C., a través del Escrito con Registro N° 2018-E01-099171 del 11 de diciembre de 2018; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante la Resolución Directoral N° 2759-2018-OEFA/DFAI³ del 19 de noviembre de 2018 (en adelante, **la Resolución Directoral**), la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) declaró la responsabilidad administrativa de ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C. (en adelante, **Los Ferroles**) y, solidariamente, CONGELADO SUPERFISH S.A.C. (en adelante, **Superfish**), por la comisión de infracciones a la normativa ambiental.
2. La Resolución Directoral fue debidamente notificada el 20 y 21 de noviembre de 2018, a Los Ferroles y Superfish, respectivamente, conforme se desprende las Cédulas de Notificación N° 3072-2018⁴ y N° 3073-2018⁵.
3. A través del escrito con Registro N° 2018-E01-099172⁶ del 11 de diciembre de 2018, Los Ferroles interpuso un recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral (en adelante, **Recurso de Reconsideración I**).

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20118277644.

² Registro Único de Contribuyentes N° 20602903797.

³ Folios 183 al 206 del Expediente.

⁴ Folio 207 del Expediente.

⁵ Folio 208 del Expediente.

⁶ Folios 209 al 222 del Expediente.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

4. Asimismo, mediante escrito con Registro N° 2018-E01-099171⁷ del 11 de diciembre de 2018, Superfish interpuso un recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral (en adelante, **Recurso de Reconsideración II**).

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

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

(i) Primera cuestión procesal: Determinar si los Recursos de Reconsideración I y II interpuestos por Los Ferroles y Superfish contra la Resolución Directoral fueron presentados dentro del plazo legal establecido.

(ii) Segunda cuestión procesal:

A. Determinar la procedencia del Recurso de Reconsideración I interpuesto por Los Ferroles contra la Resolución Directoral.

B. Determinar la procedencia del Recurso de Reconsideración II interpuesto por Superfish contra la Resolución Directoral.

(iii) Única cuestión en discusión: Determinar si el Recurso de Reconsideración II interpuesto por Superfish debe ser declarado fundado o infundado.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1 Primera cuestión procesal: determinar si los Recursos de Reconsideración I y II interpuestos por Los Ferroles y Superfish contra la Resolución Directoral fueron presentados dentro del plazo legal establecido.

6. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en adelante, **RPAS**).

7. De acuerdo a lo establecido en el Numeral 218.2 del Artículo 218° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-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 agravio⁸.

⁷ Folios 223 al 254 del Expediente.

⁸ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**
“Artículo 218. Recursos administrativos
(...)
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.”



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

8. Asimismo, el Artículo 219° del TUO de la LPAG⁹ 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 infracciones a la normativa ambiental, fue debidamente notificada a Los Ferroles y Superfish, el 20 y 21 de noviembre de 2018, respectivamente; conforme se desprende de las Cédulas de Notificación N° 3072-2018 y N° 3073-2018, por lo que tenían como plazo hasta el 11 y 12 de diciembre del 2018, respectivamente.
10. Mediante el escrito con Registro N° 2018-E01-099172 del 11 de diciembre, Los Ferroles interpuso el Recurso de Reconsideración I; es decir, dentro del plazo legal establecido.
11. Asimismo, a través del escrito con Registro N° 2018-E01-099171 del 11 de diciembre de 2018, Superfish interpuso el Recurso de Reconsideración II; es decir, dentro del plazo legal establecido.

III.2 Segunda cuestión procesal:

A. **Determinar la procedencia del Recurso de Reconsideración I interpuesto por Los Ferroles contra la Resolución Directoral.**

12. Al respecto, el Numeral 24.1 del Artículo 24° del RPAS¹⁰, concordado con el Artículo 219° del TUO de la LPAG¹¹, establece que el recurso de reconsideración podrá ser interpuesto contra la determinación de una infracción administrativa o la imposición de una sanción sólo si es sustentado en nueva prueba.
13. A efectos de la aplicación del Artículo 219° del TUO de la LPAG, 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 controvertida¹².

⁹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo 219.- 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 **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD**

“Artículo 24°.- Impugnación de Actos Administrativos

(...)

24.1 Son impugnables los actos administrativos emitidos por la Autoridad Decisora, mediante los recursos de reconsideración y apelación (...).”

¹¹ **Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS**

“Artículo 219.- 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.”

¹² Morón Urbina, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Edición 11, Gaceta Jurídica 2009*, página 615.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

14. 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.
15. Por tanto, 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 (...)*”¹³.
16. De acuerdo a lo anterior, debemos concluir que la nueva prueba debe referirse a un hecho tangible y no evaluado con anterioridad, que amerite la revisión de la decisión de la autoridad¹⁴.
17. En ese sentido, se advierte que Los Ferroles, en el Recurso de Reconsideración I, ofreció como prueba nueva el escrito denominado “*Escrito de descargos IV del 19 de octubre de 2018*”, presentado por Superfish, en el cual éste habría comunicado los alcances de una reunión que sostuvo con la Dirección de Supervisión del OEFA, en la que habría asumido compromisos orientados a mitigar posibles impactos ambientales.
18. Sin perjuicio de ello, cabe indicar que, de la revisión del Expediente, se verifica que el escrito mediante el cual Superfish comunicó lo señalado por Los Ferroles corresponde al escrito con Registro N° 2018-E01-88028 del 26 de octubre del 2018, denominado en el Expediente como “Escrito de Descargos V” (en adelante, **Escrito de Descargos V**).
19. Al respecto, es preciso mencionar que de conformidad con el Numeral 2 del Artículo 10° del RPAS¹⁵, la Resolución Directoral que declaró la responsabilidad administrativa de Los Ferroles expresó, con la debida motivación, los fundamentos de hecho y de derecho sobre los cuales se determinó la mencionada responsabilidad.

¹³ Morón Urbina, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Edición 11, Gaceta Jurídica 2009*, página 614.

¹⁴ Morón Urbina, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Edición 11, Gaceta Jurídica 2009*, página 614.

¹⁵ **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD**

“Artículo 10°.- De la resolución final

(...)

10.2 La resolución final, según corresponda, debe contener:

(i) *Fundamentos de hecho y de derecho sobre la determinación de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada (...)*”.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

20. Asimismo, cabe precisar que en los considerandos 75 y 76 de la Resolución Directoral, fue evaluado el Escrito de Descargos V presentado por Superfish; en tal sentido, se evidencia que esta autoridad, ya generó un pronunciamiento respecto a lo argumentado por Superfish en el mencionado Escrito de Descargos.
21. Por lo tanto, de lo expuesto se evidencia que Los Ferroles no ha presentado nueva prueba que habilite a esta instancia administrativa a reconsiderar la decisión contenida en la Resolución Directoral, razón por la cual **corresponde declarar improcedente el Recurso de Reconsideración I, planteado por Los Ferroles.**
- B. Determinar la procedencia del Recurso de Reconsideración II interpuesto por Superfish contra la Resolución Directoral.**
22. Se advierte que Superfish, en su Recurso de Reconsideración II, ofreció como prueba nueva la Resolución N° 037-2018-PRODUCE/CONAS-CT del 19 de febrero de 2018, emitida por el Consejo de Apelación de Sanción del Ministerio de la Producción (en adelante, **Resolución del CONAS**).
23. Cabe señalar que, mediante Resolución N° 030-2014-OEFA/TF-SE1 del 5 de agosto del 2014, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) estableció que para determinar la procedencia de un Recurso de Reconsideración no se requiere la presentación de una nueva prueba para cada uno de los extremos del acto impugnado. De esta manera, la ausencia o impertinencia de las nuevas pruebas para cada extremo de la impugnación incidirá en el sentido de la decisión final (fundado o infundado), mas no en la procedencia del recurso de reconsideración¹⁶.
24. Asimismo, del análisis de la referida Resolución del CONAS, esta Dirección advierte que, si bien dicho documento no obraba en el Expediente a la fecha de emisión de la Resolución Directoral, se observa que, en el Escrito de Descargos V, Superfish realizó unas precisiones con relación a la referida Resolución del CONAS.
25. Al respecto, el principio de verdad material contemplado en el Numeral 1.11 del Artículo IV del TUO de la LPAG¹⁷, establece que la autoridad administrativa

¹⁶ **Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental N° 030-2014-OEFA/TFA-SE1 del 05 de agosto del 2014.**

"(...)

40. *Sobre el particular, corresponde indicar que la exigencia de nueva prueba para interponer un recurso de reconsideración está referida a la presentación de un nuevo medio probatorio, que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de alguno de los puntos materia de controversia³⁶.*

41. *Conforme a ello, para determinar la procedencia de un recurso de reconsideración y su consecuente evaluación por parte de la Autoridad Decisora, no se requiere la presentación de una nueva prueba que desvirtúe para cada uno de los extremos del acto administrativo impugnado, sino que basta que se presente nueva prueba, pues la ley no exige la presentación de nuevas pruebas para la procedencia de cada uno de los extremos de la impugnación, sino del medio impugnatorio en general. La ausencia o impertinencia de las nuevas pruebas para cada extremo de la impugnación incidirá en el sentido de la decisión final (fundado o infundado), mas no en la procedencia del recurso de reconsideración.*

"(...)"

¹⁷ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

"(...)

1.11. Principio de verdad material.- *En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las*



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo de sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por ley. Por tanto, corresponde a la DFAI verificar los hechos que motivaron la decisión emitida en la Resolución Directoral.

26. En esa misma línea argumentativa, es preciso mencionar que el principio de debido procedimiento contemplado en el Numeral 1.2 del Artículo IV del TUO de la LPAG¹⁸, establece que los administrados gozan de derechos y garantías, tales como: obtener una decisión motivada y fundada en derecho, así como impugnar las decisiones que los afecten. En ese sentido, a fin de garantizar el derecho a gozar de las garantías implícitas al debido procedimiento, la DFAI deberá revisar la decisión emitida en la Resolución Directoral.
27. Con relación al tema, Morón Urbina refiere respecto a los caracteres del Recurso de Reconsideración: “(...) El fundamento de este recurso radica en permitir que la misma autoridad administrativa que conoció el procedimiento revise nuevamente el caso y pueda corregir sus equivocaciones de criterio o análisis (...)”¹⁹
28. Asimismo, se debe tener en cuenta lo señalado por Danós Ordóñez respecto a los Recursos Administrativos: “(...) Los recursos administrativos cumplen los siguientes objetivos: (...) (ii) un sector de la doctrina señala que también constituyen un eficaz mecanismo que la Administración utiliza para el control de sus actos, en la medida que el particular se presenta como un colaborador de la Administración porque le permite volver a juzgar sobre la legalidad y/o acierto de sus decisiones (...)”²⁰
29. Por tanto, en estricto cumplimiento del principio de verdad material y debido procedimiento, esta Dirección admitirá la Resolución del CONAS como nueva prueba.
30. Considerando que el medio probatorio aportado por Superfish en el Recurso de Reconsideración II califica como nueva prueba, ya que no fue valorado por esta Dirección para la emisión de la Resolución Directoral, **corresponde declarar procedente el Recurso de Reconsideración II, planteado por Superfish.**

*medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
(...)”*

¹⁸ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**
“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:*

(...)”

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

(...)”

¹⁹ Morón Urbina, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Edición 12, Gaceta Jurídica 2017*, página 205.

²⁰ Danós Ordoñez, Jorge, *La impugnación de los actos de trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja, Revista Derecho y Sociedad, N° 28, 2007*, página 268.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

III.3. Única cuestión en discusión: Determinar si el Recurso de Reconsideración II interpuesto por Superfish debe ser declarado fundado o infundado

a) *Sobre la validez del Procedimiento Administrativo Sancionador.*

31. En el Recurso de Reconsideración II, Superfish señaló que mediante la Resolución Subdirectoral N° 678-2018-OEFA/DFAI/SFAP²¹ del 6 de agosto de 2018, se le comunicó que –como nuevo titular de la licencia de operación de las plantas de congelado y harina de pescado de alto contenido proteínico, instaladas en el establecimiento industrial pesquero ubicado en la Av. Prolongación Centenario N° 1960, Zona Los Ferroles, distrito y provincia del Callao (en adelante, **EIP**)– sería presuntamente responsable de los compromisos ambientales incumplidos por Los Ferroles.
32. Asimismo, indicó que ello supone una transgresión de las normas contenidas en el TUO de la LPAG, en tanto que mediante la mencionada Resolución no se le habría notificado los hechos que se le imputan, los mismos que corresponden a una supervisión regular llevada a cabo del 15 al 19 de agosto del 2016 (en adelante, **Supervisión Regular 2016**) por la Dirección de Supervisión del OEFA, fecha en la que no era titular del EIP, siendo que obtuvo la titularidad del EIP mediante la Resolución Directoral N° 514-2018-PRODUCE/DGPCHEI²² del 18 de mayo de 2018.
33. Al respecto, cabe indicar que mediante la referida Resolución Subdirectoral N° 678-2018-OEFA/DFAI/SFAP, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **SFAP**) resolvió variar la Resolución Subdirectoral N° 1777-2017-OEFA/DFSAI/SDI –a través de la cual se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**)- e incluir a Superfish.
34. En tal sentido, es preciso señalar que en los considerandos del 18 al 23 de la Resolución Directoral, esta Dirección señaló que el contenido de Resolución Subdirectoral N° 1777-2017-OEFA/DFSAI/SDI fue puesto en conocimiento de Superfish a través de la Resolución Subdirectoral N° 678-2018-OEFA/DFAI/SFAP, siendo que aquella no contiene ningún elemento adicional que no haya sido plasmada en la Resolución Subdirectoral N° 1777-2017-OEFA/DFSAI/SDI, por lo que la invalidez del PAS, alegada por el administrado, carece de sustento.
35. En tal sentido, se evidencia que esta autoridad, ya generó un pronunciamiento respecto a lo argumentado por Superfish en este extremo.

b) *Sobre la Resolución N° 037-2018-PRODUCE/CONAS-CT del 19 de febrero de 2018.*

36. En el Recurso de Reconsideración II, Superfish presentó como nueva prueba la Resolución del CONAS, la misma que corresponde a un PAS seguido por el Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**) contra MAQUIMAR S.A. EN LIQUIDACIÓN (en adelante, **Maquimar**), por no haber presentado sus

²¹ Folios 47 al 51 del Expediente.

²² Folios 45 y 46 del Expediente.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

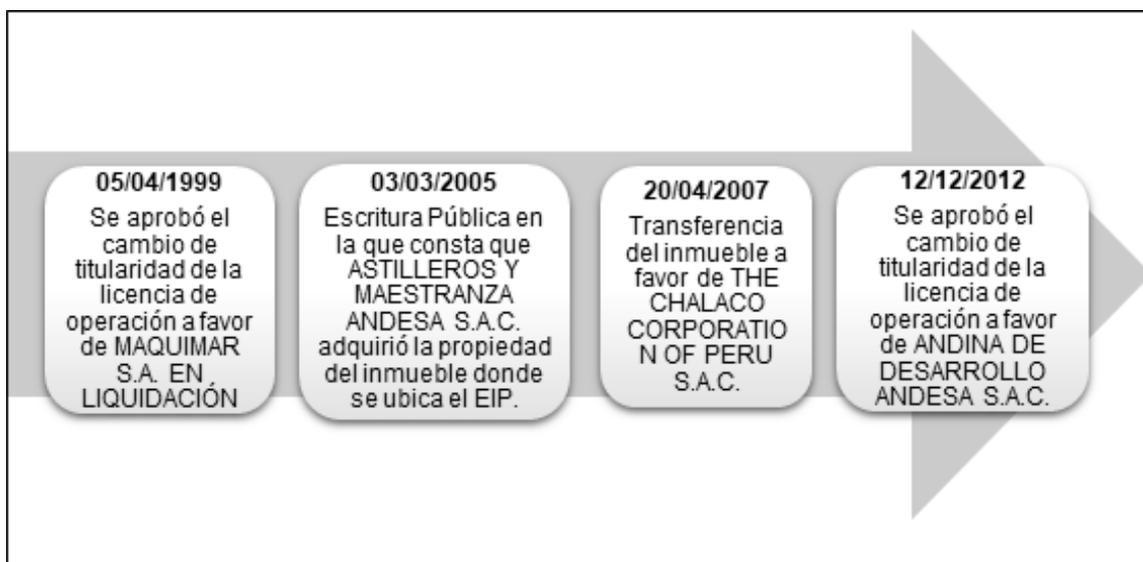
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

Declaraciones Juradas de Pesaje de Tolva en los meses de enero a diciembre de los años 2007, 2008 y 2009.

37. Al respecto, de la revisión de la referida resolución, se observa que si bien, declara fundado el recurso de apelación interpuesto por Maquimar y, en consecuencia, el archivo del PAS seguido contra dicha empresa, ello se debió a que, PRODUCE consideró que durante la fecha de la comisión de la infracción, Maquimar no realizaba actividades de procesamiento en el establecimiento industrial pesquero, debido a que dicho inmueble había sido vendido a ASTILLEROS Y MAESTRANZA ANDESA S.A.C. y, posteriormente, transferido a THE CHALACO CORPORATION OF PERU S.A.C., tal como se muestra en la siguiente línea de tiempo:



Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

38. Sobre el particular, cabe indicar que mediante Resolución Directoral N° 034-99-PR/DNPP del 5 de abril de 1999, PRODUCE le otorgó a Maquimar la titularidad de la licencia de operación de su planta.
39. Asimismo, se advierte que mediante la Resolución Directoral N° 387-2008-PRODUCE/DGEPP del 18 de julio de 2008, PRODUCE declaró la improcedencia de la solicitud de cambio de titularidad de la mencionada licencia de operación otorgada a Maquimar, presentada por CHALACO CORPORATION OF PERU S.A.C. (en adelante **Chalaco**). No obstante, mediante la Resolución Viceministerial N° 006-2012-PRODUCE/DVP del 31 de enero de 2012, declaró fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por Chalaco y se determinó que el procedimiento de cambio de titularidad se retrotrajera a la etapa de evaluación.
40. Posteriormente, en atención de la sucesión procedimental presentada por Chalaco y ANDINA DE DESARROLLO ANDESA S.A.C. (en adelante, **Andesa**), ante PRODUCE, mediante la Resolución Directoral N° 026-2012-PRODUCE/DGCHI del 12 de diciembre de 2012, se aprobó el cambio de la titularidad de la licencia de operación -que aun ostentaba Maquimar- a favor de Andesa.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

41. Sobre el particular, se advierte que el TFA²³ emitió un pronunciamiento señalando que la celebración de cualquier modalidad de transferencia de propiedad o de posesión de un EIP no produce automáticamente el cambio de titularidad de licencia de operación, pues se requiere el cumplimiento de un procedimiento administrativo previo establecido por el ordenamiento pesquero, esto es, la solicitud del cambio de titularidad de la licencia de operación ante PRODUCE.
42. Por tanto, para que la persona natural o jurídica a quien se ha transferido la propiedad o posesión de una planta pesquera pueda desarrollar actividades, deberá efectuar el cambio de titularidad de la licencia de operación ante PRODUCE, siguiendo el procedimiento establecido en el TUPA para dicho fin²⁴.
43. En ese sentido, se advierte que, al emitir la Resolución del CONAS, PRODUCE no consideró que Maquimar fue titular de la licencia de operación hasta el 12 de diciembre de 2012, es decir, durante las fechas de la comisión de la infracción (enero del 2007 a diciembre del 2009).
44. No obstante lo resuelto por PRODUCE, en la Resolución del CONAS, conforme a lo señalado en el Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones en materia ambiental de los Sectores Industria y Pesquería, de PRODUCE al OEFA, publicado el 03 de junio de 2011, en su Artículo 3°, establece un plazo máximo de cuatro (4) meses para la transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, **fiscalización**, control y sanción en materia ambiental del sector pesquería.
45. Es así que, a través del Numeral a) del Artículo 1° de la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2013-OEFA-CD, que precisa las competencias del OEFA en el Sector Pesquería, se establece que el OEFA es competente para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas ambientales en materia del Sector Pesquero, así como imponer las sanciones y medidas administrativas que correspondan.
46. En tal sentido, lo resuelto en la Resolución del CONAS, no resulta vinculante para el presente caso, toda vez que, no versan sobre aspectos que constituyan obligaciones fiscalizables en materia ambiental. Por tanto, los argumentos que sustentan la referida resolución no guarda relación con el caso materia de análisis.

²³ Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental N° 049-2016-OEFA/TFA-SEPIM

"(...)

35. Al respecto, **es importante precisar que la celebración de un contrato de compraventa o de arrendamiento que implique la transferencia de propiedad o de posesión, respectivamente, del establecimiento industrial pesquero no produce automáticamente el cambio de titularidad de la licencia de operación**, pues se requiere el cumplimiento del procedimiento administrativo establecido específicamente para ello en la normatividad pesquera. En ese sentido, para que la persona natural o jurídica a quien se ha transferido la propiedad o posesión de una planta pesquera pueda desarrollar actividades pesqueras deberá efectuar el cambio de titularidad de la licencia de operación ante la autoridad competente siguiendo el procedimiento establecido en el TUPA de Produce para dicho fin.

"(...)"

²⁴ Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental N° 028-2016-OEFA/TFA-SEPIM

"(...)

Sobre el particular, esta Sala Especializada advierte que lo indicado en la cláusula quinta del referido contrato pretendería entender la existencia de una transferencia temporal de la licencia de operación otorgada a Estación Naval, a favor de Corporación; sin embargo, **debe tenerse en cuenta que la aprobación administrativa de una transferencia o cambio de titularidad de una licencia de operación conlleva el cumplimiento del procedimiento establecido en el TUPA de Produce para dicho fin**; circunstancia que, de acuerdo con lo que se puede verificar del expediente, no ha sido acreditada.

"(...)"

- c) *Sobre la responsabilidad solidaria entre Los Ferroles y Superfish.*
47. En este punto, Superfish señala que el Artículo 135° del Reglamento de la Ley General de Pesca (en adelante, **RLGP**) aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE no le es aplicable, debido a que dicho artículo está orientado a responsabilizar a quienes incidieron directamente en el hecho materia de sanción.
48. A su vez, menciona que el principio de responsabilidad ambiental establecido en el Artículo IX de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece que el causante de la degradación ambiental está obligado a realizar las medidas de restauración y, siendo que en el presente caso el responsable es Los Ferroles, existe identidad entre el responsable directo de los hechos analizados en la Resolución Directoral y el titular del EIP.
49. Por otro lado, advierte que quien realizó la conducta omisiva fue quien ostentaba la titularidad (Los Ferroles), por lo que, en virtud del principio de causalidad recogido en el TUO de la LPAG, Superfish no es pasible de sanción alguna, dado que no tuvo una conducta omisiva ni actuó de forma contraria a la ley.
50. Asimismo, Superfish señala que, en atención a los principios de Causalidad y Presunción de Licitud recogidos en el TUO de la LPAG, para determinar su responsabilidad, esta Dirección debe demostrar la existencia de intencionalidad, es decir, que la conducta haya sido dolosa o culposa.
51. Por lo tanto, Superfish concluye que, con la Resolución Directoral, esta Dirección estaría vulnerando el principio de Ejercicio Legítimo del Poder, conforme a lo establecido en el numeral 1.17 del artículo IV del TUO de la LPAG.
52. Sobre el particular, es preciso señalar que mediante la Resolución N° 006-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de enero de 2019, el TFA realizó un análisis respecto al contenido del principio de Causalidad establecido en el Numeral 8 del Artículo 248° del TUO de la LPAG²⁵, señalando lo siguiente:

“(....)

31. En ese contexto, entre los mencionados principios se encuentra el principio de causalidad, recogido en el numeral 8 del artículo 246° del TUO de la LPAG, en virtud del cual, **la responsabilidad en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, ha de recaer en aquel que incurrió en la conducta prohibida, sea esta activa u omisiva; debiendo, en todo caso, existir una relación de causalidad entre la actuación del administrado y la conducta imputada a título de infracción.**

32. Por su parte, la doctrina nacional ha señalado que el principio de causalidad implica que la responsabilidad administrativa es personal, **lo que hace imposible que un administrado sea sancionado por un hecho cometido por otro, salvo que la ley autorice expresamente la responsabilidad solidaria.**

33. En tal sentido, este colegiado considera pertinente señalar que, la observancia del principio de causalidad, acarrea el hecho de que **no podrá determinarse la responsabilidad de una persona por**

²⁵ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“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.

(...)”



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

un hecho ajeno, sino únicamente por el devenir de los actos propios; lo cual implicará, en todo caso, la existencia de una relación causa-efecto, a menos que se quiebre ese nexo causal.

34. En consecuencia, para la correcta aplicación del mencionado principio, **deberá de verificarse previamente la convergencia de dos aspectos: i) la existencia de los hechos imputados y ii) la acreditación de que la ejecución de dichos hechos fue por parte del administrado**; todo ello, sobre la base de medios probatorios que generen convicción suficiente de tal vinculación, con el fin de arribar a una decisión motivada.

35. De igual manera, se ha de precisar que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que -acreditada su comisión- se impongan las sanciones legalmente establecidas; en sentido, **la tramitación de los mismos debe, en principio, seguirse única y exclusivamente contra aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.** (...)"

(Énfasis añadido)

53. Al respecto, se observa que el TFA señala que, en virtud del principio de Causalidad, la responsabilidad debe recaer en quien incurrió en la conducta activa u omisiva que generó el incumplimiento detectado durante la supervisión. Por ello, establece que solo se podrá determinar la responsabilidad de una persona por el devenir de sus propios actos, atendiendo a una relación causa-efecto, para lo cual deberán converger los siguientes dos aspectos:
- (i) la existencia de los hechos imputados; y,
 - (ii) la acreditación de que la ejecución de dichos hechos fue por parte del administrado.
54. Asimismo, el TFA precisa que la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores deberá seguirse única y exclusivamente contra aquel administrado que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.
55. Adicionalmente a ello, a través de la Resolución N° 020-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de enero de 2019, el TFA señaló lo siguiente:
- "(...)
37. 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 RGLP, 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, (...)"
56. De lo expuesto, se desprende que el TFA considera que la aplicación de la responsabilidad solidaria establecida en el artículo 135° del RGLP corresponde a los casos en los que durante la acción de supervisión se identifique i) al titular de la licencia de operación de la planta supervisada y ii) a quien realiza las actividades pesqueras. Asimismo, dicho análisis también será aplicable para aquellos casos en los que los incumplimientos detectados durante la supervisión hayan sido cometidos con anterioridad a la fecha de la supervisión, para lo cual también deberá identificarse a los responsables de su comisión.
57. Con relación al presente caso, es preciso señalar que la Supervisión Regular 2016 se llevó a cabo del 15 al 19 de agosto del 2016.
58. Asimismo, debe tenerse en cuenta que Superfish adquirió la titularidad de las licencias de operación de las plantas de congelado y harina de pescado con alto



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

contenido proteínico instaladas en el EIP, mediante la Resolución Directoral N° 514-2018-PRODUCE/DGPCHDI²⁶ del 18 de mayo de 2018.

59. En ese sentido, en aplicación del principio de Causalidad recogido en el TUO de la LPAG y conforme a lo señalado por el TFA, se concluye que a la fecha de la Supervisión Regular 2016 Los Ferroles era el titular de las plantas instaladas en el EIP y, por ende, el responsable de los incumplimientos detectados por la Dirección de Supervisión en la referida acción de supervisión.
60. Por todo lo antes expuesto, **corresponde declarar fundado el Recurso de Reconsideración II en este extremo y, en consecuencia, declarar el archivo del presente PAS en el extremo que declaró la responsabilidad solidaria de Superfish por las infracciones analizadas en la Resolución Directoral.**

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 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar fundado el recurso de reconsideración interpuesto por **CONGELADO SUPERFISH S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 2759-2018-OEFA/DFAI, en el extremo que declaró su responsabilidad solidaria por las infracciones detalladas en el Artículo N° 1 de la referida resolución, por lo que corresponde declarar su archivo, de conformidad a los argumentos expuestos en la presente Resolución.

Artículo 2°.- Declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por **ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 2759-2018-OEFA/DFAI; y, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 3°.- Informar a **ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C. y CONGELADO SUPERFISH 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.

[EMELGAR]

ERMC/VSCHA/gfe

²⁶ Folios 100 y 101 del Expediente.



"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: 08626439"



08626439