



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 302-2019-PRODUCE/CONAS-CT

LIMA,

29 MAR 2019

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa **PROTEFISH S.A.C.**¹ con RUC N° 20514371955, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00179947-2017, de fecha 20.12.2017, contra la Resolución Directoral N° 5662-2017-PRODUCE/DS-PA, emitida el 07.11.2017, que la sancionó con suspensión de la licencia de operación hasta el cumplimiento de las condiciones, por incumplir con las condiciones específicas para la operación de las plantas de reaprovechamiento el día 18.02.2015, infringiendo lo dispuesto en el inciso 127)² del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y adicionado por el Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE³, en adelante el RLGP.
- (ii) El expediente N° 2732-2015-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el Reporte de Ocurrencias N° 008-005-2015-PRODUCE/DGSF-DIS/ZONA2 N° 008291 de fecha 18.02.2015, los inspectores acreditados por el Ministerio de Producción, en la Planta de Reaprovechamiento de propiedad de la recurrente, ubicada en Mz B1 Lote 5, Zona Industrial Gran Trapecio, Chimbote, constataron lo siguiente: "(...) la planta de reaprovechamiento se encuentra operando incumpliendo con las condiciones específicas para la operación de las plantas de reaprovechamiento descritas en el Art. 5 del D.S. N° 006-2014-PRODUCE, como son: No publicar el horario de recepción de residuos y descartes, no implementar su sistema de pesaje de residuos y descartes y no contar en el área de ensaque un contador de sacos y totalizadores de peso electrónico. Por los motivos expuestos, se levanta Reporte de Ocurrencias".
- 1.2 Con Notificación de Cargos N° 6137-2017-PRODUCE/DSF-PA, recibida con fecha 15.08.2017⁴, se le notificó a la recurrente el Inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador por incumplir con las condiciones específicas para la operación de las plantas

¹ Debidamente representada por su Gerente General, el señor Dimas Leandro Pareja Roman, identificado con DNI N° 06217500, según consulta efectuada en la página Web de la SUNAT (fojas 79).

² Relacionado al inciso 67 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante REFSPA.

³ Norma vigente al momento de la comisión de la infracción.

⁴ Según cargo que obra a fojas 23 del expediente.

de reaprovechamiento el día 18.02.2015 (infracción tipificada en el inciso 127 del artículo 134° del RLGP).

- 1.3 Mediante Memorando N° 2262-PRODUCE/DSF-PA con fecha 26.09.2017, la Dirección de Supervisión y Fiscalización, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, remitió a la Dirección de Sanciones – PA el Informe Final de Instrucción N° 2349-2017-PRODUCE/DSF-PA-Icortez de fecha 19.09.2017⁵.
- 1.4 Con Resolución Directoral N° 5662-2017-PRODUCE/DS-PA⁶, se sancionó a la recurrente con suspensión de la licencia de operación hasta el cumplimiento de las condiciones, por incumplir con las condiciones específicas para la operación de las plantas de reaprovechamiento el día 18.02.2015, infringiendo lo dispuesto en el inciso 127 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00179947-2017 de fecha 20.12.2017, la recurrente interpuso Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 5662-2017-PRODUCE/DS-PA, dentro del plazo de ley.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 Señala la recurrente que la Administración ha vulnerado el principio de tipicidad al sancionarla con una conducta que no está prevista en la normativa vigente. Asimismo, indica que la resolución impugnada carece de la debida motivación requisito de validez de todo acto administrativo.
- 2.2 Agrega que los inspectores del Ministerio de la Producción levantaron las Actas de Inspección N° 051860 y N° 051857, mediante las cuales indican que su planta cuenta con la publicación en el área de ingreso del horario de recepción de descartes y residuos; y el área de ensaque cuenta con contadores de sacos y totalizadores de peso.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

Verificar si la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 5662-2017-PRODUCE/DS-PA fue determinada conforme a la normatividad correspondiente, y si corresponde, en caso contrario, declarar la nulidad del citado acto administrativo.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales

- 4.1.1 A través de los artículos 79° y 81° de la Ley General de Pesca, se asignó al Ministerio de la Producción la potestad sancionadora para asegurar el cumplimiento de la mencionada Ley; previendo que toda infracción será sancionada administrativamente conforme a Ley.
- 4.1.2 Del mismo modo, el inciso 11 del artículo 76° de la Ley citada, extiende las prohibiciones a las demás que señale Reglamento de la Ley General de Pesca y otras disposiciones legales

⁵ Notificado por la Dirección de Sanciones - PA mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 10423-2017-PRODUCE/DS-PA, el día 29.09.2017, a fojas 31 del expediente.

⁶ Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 13687-2017-PRODUCE/DS-PA, recibida con fecha 28.11.2017 (fojas 39).

complementarias, disponiendo en el artículo 77° que constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia.

- 4.1.3 Con respecto a los eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones en el literal f) del inciso 1 del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁷, en adelante TUO de la LPAG, se señala que: 1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...) f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255°.
- 4.2 Verificación de la infracción administrativa prevista en el inciso 127 del artículo 134° del RLGP, teniendo en cuenta lo señalado por la recurrente en punto 2.2 de su recurso de apelación.**
- 4.2.1 El artículo 156° del TUO de la LPAG, dispone que la autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular la tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.
- 4.2.2 Igualmente, se debe mencionar que el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de órgano de última instancia administrativa en materia sancionadora, tiene el deber de revisar el desarrollo de todo el procedimiento administrativo sancionador y verificar que éste haya cumplido con respetar las garantías del debido procedimiento. De lo expuesto, se desprende que si se detecta la existencia de un vicio, corresponde aplicar las medidas correctivas del caso.
- 4.2.3 Los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, disponen que son causales de nulidad del acto administrativo los vicios referidos a la contravención de la Constitución, las leyes y normas especiales, así como el defecto u omisión de uno de los requisitos de validez.
- 4.2.4 En ese sentido, se debe indicar que una de las características que debe reunir el objeto o contenido del acto es la legalidad, según el cual, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.1 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, 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.
- 4.2.5 El numeral 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que bajo la aplicación del principio de 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

⁷ Decreto Supremo publicado en el diario oficial El Peruano el 25.01.2019.

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. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

- 4.2.6 Por su parte, el inciso 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG dispone, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, que estará regida por el principio de debido procedimiento, el cual establece que no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.
- 4.2.7 El numeral 1.11 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que bajo la aplicación del 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 medidas probatorias necesarias que hayan sido autorizadas por Ley.
- 4.2.8 El numeral 173.1 del artículo 173° del TUO de la LPAG, establece que: *"la carga de la prueba se rige por el principio del impulso de oficio establecido en la presente Ley"*; en consecuencia, se colige que la Administración cuenta con la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador para acreditar si un administrado incurrió en infracción.
- 4.2.9 Al respecto, el inciso 127) del artículo 134° del RLGP, adicionado por el Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE⁸, establece como infracción: *"Incumplir con las condiciones específicas para la operación de las plantas de reaprovechamiento"*.
- 4.2.10 El artículo 5° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE establece como condiciones específicas para la operación de plantas de reaprovechamiento que procesen descartes o residuos de recursos hidrobiológicos, las siguientes:

"(...)

- 5.1 *Publicar en un lugar visible, en el área de ingreso, el horario de recepción de los descartes y residuos.*
- 5.2 *Implementar sistemas de pesaje de descartes o residuos de recursos hidrobiológicos, conforme a las disposiciones legales aprobadas por el Ministerio de la Producción.*
- 5.3 *Contar en el área de ensaque con contadores de sacos y totalizadores de peso electrónico, así como enviar en línea al Ministerio de la Producción, la información registrada en dichos equipos según las disposiciones legales vigentes.*
- 5.4 *Presentar la documentación diaria de la producción, a los funcionarios del Ministerio de la Producción y a los inspectores acreditados.*

⁸ Norma vigente a la fecha de la infracción.

5.5 *Presentar los resultados del análisis de la calidad de la harina obtenida, en forma mensual, a los funcionarios del Ministerio de la Producción y a los inspectores acreditados. De no haberse efectuado el citado análisis, por no haberse completado el lote mínimo requerido, el inspector deberá constatar esta situación, elaborando el acta correspondiente.*

5.6 *Mantener vigente el Contrato de supervisión del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional.*

(...)"

4.2.11 En el presente caso, de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, se verifica que en el Reporte de Ocurrencias N° 008-005-2015-PRODUCE/DGSF-DIS/ZONA2 N° 008291 de fecha 18.02.2015, los inspectores acreditados por el Ministerio de Producción, en la Planta de Reaprovechamiento de propiedad de la recurrente, ubicada en Mz B1 Lote 5, Zona industrial Gran Trapecio, Chimbote, constataron lo siguiente: "(...) *la planta de reaprovechamiento se encuentra operando incumpliendo con las condiciones específicas para la operación de las plantas de reaprovechamiento descritas en el Art. 5 del D.S. N° 006-2014-PRODUCE, como son: No publicar el horario de recepción de residuos y descartes, no implementar su sistema de pesaje de residuos y descartes y no contar en el área de ensaque un contador de sacos y totalizadores de peso electrónico (...).*"

4.2.12 Mediante Notificación de Cargos N° 6137-2017-PRODUCE/DSF-PA, recibida con fecha 15.08.2017, la Dirección de Supervisión y Fiscalización - PA **le notificó a la recurrente la imputación de cargos, disponiendo con ello el inicio del procedimiento administrativo sancionador en su contra**, por la presunta comisión de la infracción prevista en el inciso 127) del artículo 134° del RLGP, el día 18.02.2015 en su planta de reaprovechamiento de Chimbote, donde se constató el incumplimiento de las condiciones específicas para la operación de plantas de reaprovechamiento establecidas en el artículo 5° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE, toda vez que no contaba con contadores de saco, totalizadores de peso electrónico, el horario de recepción de residuos y descartes.

4.2.13 Con Resolución Directoral N° 5662-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.11.2017 se sancionó a la recurrente con suspensión de la licencia de operación hasta el cumplimiento de las condiciones, por incumplir con las condiciones específicas para la operación de las plantas de reaprovechamiento el día 18.02.2015, infringiendo lo dispuesto en el inciso 127) del artículo 134° del RLGP.

4.2.14 En aplicación del principio de verdad material e impulso de oficio, mediante Memorando N° 241-2019-PRODUCE/CONAS-CT de fecha 05.03.2019 se solicitó a la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción (DGSF-PA) precise desde cuándo la referida planta de reaprovechamiento de propiedad de la recurrente cumple con las condiciones para operar, que exige el artículo 5° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE.

4.2.15 Al respecto, mediante Memorando N° 731-2019-PRODUCE/DSF-PA de fecha 15.03.2019, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA adjuntó el Informe N° 004-2019-PRODUCE/DSF-PA/rpvz de fecha 13.03.2019, en el que precisó lo siguiente:

"(...)

2.2 HECHOS CONSTATADOS DEL ACTA DE INSPECCIÓN N° 051857⁹ DE FECHA 06.03.2015

Siendo las 17:30 horas, se realizó la inspección inopinada al EIP PROTEFISH S.A.C. con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa pesquera vigente, constatando que se encontraba sin actividad de recepción y/o procesamiento de descartes y residuos. Asimismo con relación al D.S. N° 006-2014-PRODUCE y su artículo 5°, condiciones específicas para la operación de plantas de reaprovechamiento, **el establecimiento cuenta con la publicación del horario del ingreso de recepción de descartes y residuos, en el área de ensaque cuenta con contadores de saco y totalizadores de peso (...)**. (Énfasis agregado).

4.2.16 De lo mencionado precedentemente, se desprende que previo a la imputación de cargos, efectuada con fecha 15.08.2017, la recurrente cumplió con instalar los contadores de sacos y totalizadores de peso electrónico y publicar el horario de recepción de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos, condiciones específicas para la operación de su planta de reaprovechamiento ubicada en Mz. B1, Lt. 05, Zona Industrial Gran Trapecio, distrito de Chimbote, provincia de Santa, departamento de Ancash, con lo cual se habría subsanado la infracción prevista en el inciso 127 del artículo 134° del RLGP.

4.2.17 Al respecto, el inciso 1 del artículo 257° del TUO del LPAG enlista los eximentes de responsabilidad por infracciones, dentro de los cuales se encuentra:

"f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255".

4.2.18 De lo señalado, se observa que si bien a la fecha de suscitados los hechos, la recurrente no reunía las condiciones para operar su planta de reaprovechamiento, a la fecha de la imputación de cargos -esto es, la notificación de la imputación de la comisión de la infracción regulada en el inciso 127 del artículo 134° del RLGP el día 18.02.2015 - ya había subsanado la omisión imputada antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador en su contra. En ese sentido, se advierte que la empresa **PROTEFISH S.A.C.** subsanó la situación calificada como constitutiva de infracción antes que la Administración le notificara la imputación de cargos, advirtiéndose que el presente caso contiene un eximente de responsabilidad que la hace no sancionable.

4.2.19 En tal sentido, de acuerdo a lo señalado previamente, una conducta infractora no es sancionable si se acredita que existen causas eximentes de responsabilidad, siendo que en el presente caso, al haberse determinado la **subsanación del referido ilícito administrativo** por parte de la recurrente **previo a la notificación de imputación de cargos**, se le debe eximir a la recurrente la determinación de la sanción prevista en el inciso 127 del artículo 134° del RLGP. (Subrayado y énfasis agregado)

4.2.20 Es preciso señalar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitadamente sobre la base del TUO de la LPAG, que establece en el artículo III de su Título Preliminar, que la finalidad del marco normativo de la referida Ley consiste en que la administración pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. En ese sentido, el precitado cuerpo normativo ordena la aplicación de los principios del

⁹ Acta de Inspección N° 051857 de fecha 06.03.2015 que obra a fojas 67 del expediente.

procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora en el ejercicio de la función administrativa, que actúan como parámetros jurídicos a fin de que la Administración Pública no sobrepase sus potestades legales en la prosecución de los intereses públicos respecto de los derechos de los administrados.

- 4.2.21 De lo expuesto, se colige que la Resolución Directoral N° 5662-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 07.11.2017, vulneraría el principio de debido procedimiento que rige todo procedimiento sancionador.
- 4.2.22 Sobre el particular, se debe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitadamente sobre la base del TUO de la LPAG, la cual establece en el artículo III del Título Preliminar que la finalidad del marco normativo de la referida Ley consiste en que la administración pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.
- 4.2.23 En ese sentido, la precitada Ley ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora en el ejercicio de la función administrativa, que actúan como parámetros jurídicos a fin de que la Administración Pública no sobrepase sus potestades legales en la prosecución de los intereses públicos respecto de los derechos de los administrados. (Subrayado agregado)
- 4.2.24 Asimismo, cabe mencionar que de acuerdo a la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC "(...) el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo".
- 4.2.25 Por lo expuesto, se verifica que la Resolución Directoral N° 5662-2017-PRODUCE/DS-PA, se encuentra incurso en causal de nulidad, por haber sido emitida vulnerando los principios de legalidad y debido procedimiento, establecidos en los numerales 1.1 y 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
- 4.2.26 Por consiguiente, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, y en salvaguarda del interés público que corresponde ser cautelado por toda entidad pública a través de sus actuaciones administrativas, corresponde declarar fundado en parte el presente recurso de apelación, y en consecuencia la nulidad de la Resolución Directoral N° 5662-2017-PRODUCE/DS-PA, toda vez que fue emitida vulnerando los principios de legalidad y debido procedimiento.
- 4.2.27 Asimismo, corresponde el archivo del presente procedimiento toda vez que el mismo contiene un eximente de responsabilidad a favor de la recurrente que la hace no sancionable.
- 4.2.28 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los demás argumentos expuestos por la recurrente en su recurso de apelación destinados a desvirtuar la infracción imputada.

Finalmente, es preciso mencionar que si bien el inciso 218.2 del artículo 218° del TUO de la LPAG, establece que los recursos deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días. Sin embargo, el inciso 151.3 del artículo 151° de dicha Ley establece que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público y que la actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. Asimismo, si la Administración no se pronuncia dentro de dicho plazo, el administrado queda habilitado para considerar que su recurso ha sido desestimado (silencio administrativo negativo), conforme a lo dispuesto por el inciso 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en la LGP, el RLGP, el TUO del RISPAC, el REFSPA, el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo con las facultades establecidas en los literales a) y b) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE; en el literal b) del artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE; y de conformidad a lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE; y, estando a lo acordado mediante Acta de Sesión N° 11-2019-PRODUCE/CONAS-CT de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **PROTEFISH S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 5662-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 07.11.2017; y en consecuencia, declarar la **NULIDAD** de la citada Resolución Directoral y el **ARCHIVO** del procedimiento administrativo sancionador seguido contra la mencionada empresa, tramitado mediante el expediente N° 2732-2015-PRODUCE/DGS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- Devolver el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación a la administrada de la presente Resolución conforme a Ley.

Regístrese y comuníquese,

JEAN PIERRE MOLINA DIMITRIJEVICH
Presidente (s)

Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones