



## *Resolución Consejo de Apelación de Sanciones*

N° *419* -2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 24 ABR. 2019

### VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa **INDUSTRIAL DON MARTIN S.A.C.**, con RUC. N° 20118798539, en adelante la empresa recurrente, mediante escrito con Registro N° 00082800-2018, presentado el 05.09.2018, contra la Resolución Directoral N° 5121-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 08.08.2018, que la sancionó con una multa ascendente a 1.98 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por haber operado la planta de Harina Residual sin utilizar los equipos e instrumentos que establece la normativa; o, teniéndolos, no utilizarlos en el proceso de producción, infracción prevista en el inciso 45 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE, en adelante el RLGP.
- (ii) El expediente N° 0421-2018-PRODUCE/DSF-PA.

### I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el Reporte de Ocurrencias 1508-102: N° 000013 de fecha 02.03.2017, el inspector consignó que en la planta de la recurrente: *"Siendo las 15:15 horas se constató que la PPPP INDUSTRIAL DON MARTIN S.A.C., recepcionó residuos de caballa procedente de la PPPP TECNOLOGICA DE ALIMENTOS S.A. Los cuales fueron procesados sin antes ser pesados en planta, no utilizando de esta manera su instrumento de pesaje tal como consta en el Acta de Recepción de Descartes y/o Residuos N° 1508-102-000267. El peso según Guía de Remisión Remitente N° 265-0008794 es de 25.739 tm"*.
- 1.2 Mediante Cédula de Notificación N° 1334-2018-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 12.03.2018 se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador a la recurrente.
- 1.3 El Informe Final N° 584-2018-PRODUCE/DSF-PA-isuarez<sup>1</sup>, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.

<sup>1</sup> Notificado el 14.05.2016 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 5927-2018-PRODUCE/DS-PA.

- 1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 5121-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 08.08.2018<sup>2</sup>, se sancionó a la empresa recurrente con una multa de 1.98 UIT, por haber operado la planta de Harina Residual sin utilizar los equipos e instrumentos que establece la normativa, infracción dispuesta en el inciso 45 del artículo 134 del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito de Registro N° 00082800-2018, presentado el 05.09.2018, se interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 5121-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 08.08.2018.

## II. ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 Señala que los procedimientos administrativos sancionadores en trámite se rigen por la normatividad vigente al momento de la comisión de la infracción, salvo que la norma posterior sea más beneficiosa, en ese sentido indica que la normatividad vigente era el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, en adelante TUO del RISPAC, sin embargo, la administración emplea el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Fiscalización y Sanciones de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSAPA, lo cual atenta contra los derechos de debido procedimiento e irretroactividad, por cuanto para el TUO del RISPAC el inicio del procedimiento administrativo sancionador era con la notificación del Reporte de Ocurrencias, mientras que por otro lado para el REFSAPA, el inicio del procedimiento administrativo sancionador es con la notificación de cargos, la cual se da con posterioridad a la fecha de la infracción. Cita la Directiva N° 001-2014-PRODUCE/DGSF la cual está orientada a regular la correcta ejecución de la actividad de fiscalización por parte de los inspectores de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción del Ministerio de la Producción, así como los Oficios N° 01581-2016-PRODUCE y N° 00659-2017-PRODUCE/DSF-PA en los cuales hay pronunciamientos de la propia autoridad, donde se reconoce que los procedimientos sancionadores durante la vigencia del TUO del RISPAC se iniciaban con la notificación al administrado de los Reportes de Ocurrencia.
- 2.2 La recurrente solicita que se declare la caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador, en virtud a lo dispuesto por el artículo 257° del TUO de la LPAG debido a que en el presente caso se ha cumplido largamente el plazo de nueve meses prorrogables por tres meses adicionales.
- 2.3 Asimismo, señala que en el presente caso se encontraba procesando, según consta en autos, residuos de caballa, el cual es un producto que ya ha sido previamente pesado y no existe obligación de pesarlo nuevamente. Asimismo adjunta a su recurso de apelación la Guía de Remisión Remitente N° 265-0008794, la Hoja de Liquidación de Procedencia de Residuos o Descartes Generados en Plantas de Procesamiento Industrial Pesquero para Consumo Humano Directo N° 15-2017.

---

<sup>2</sup> Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 10222-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 13.08.2018.

### III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

Verificar si la recurrente ha incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 45 del artículo 134° del RLGP y, si la sanción impuesta mediante Resolución Directoral N° 5121-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 08.08.2018 fue determinada conforme a la normatividad correspondiente.

### IV. ANÁLISIS

#### 4.1. Normas Generales.

- 4.1.1 El artículo 66° de la Constitución Política del Perú establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento. Asimismo, el artículo 67 de la Carta Magna estipula que el Estado determina la política nacional del ambiente.
- 4.1.2 El artículo 68°, establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.
- 4.1.3 Que el Artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 04-2019-JUS, en adelante TUO de la LPAG, establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.
- 4.1.4 Asimismo, el numeral 258.3) del Artículo 258 del TUO de la LPAG, establece que cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado."
- 4.1.5 El artículo 1° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, en adelante la LGP, establece que: *"La presente Ley tiene por objeto normar la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos y de asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, optimizando los beneficios económicos en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad"*.
- 4.1.6 El artículo 2° de la LGP estipula que: *"Son patrimonio de la Nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional"*.
- 4.1.7 Mediante el Decreto Supremo N° 027-2003-PRODUCE, se creó el Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo. El Decreto Supremo N° 029-2005-PRODUCE adiciona actividades específicas al programa de vigilancia y control. El Decreto Supremo N° 002-2010-PRODUCE - modificado por el

Decreto Supremo N° 008-2010-PRODUCE - amplía los alcances del programa de vigilancia y control.

- 4.1.8 El inciso 45 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción administrativa, la conducta de: *“Operar plantas de procesamiento de recursos hidrobiológicos de consumo humano directo, de consumo humano indirecto, de harina residual o de reaprovechamiento, sin contar con los equipos e instrumentos que establece la normativa correspondiente; o, teniéndolos, no utilizarlos en el proceso de producción; u omitir su instalación cuando se encuentren obligados a ello”*.
- 4.1.9 Asimismo, el Cuadro de Sanciones del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, en adelante el TUO del RISPAC, para la infracción prevista en el código 45.2, determinó como sanción lo siguiente:

<i>Multa</i>	<i>Suspensión</i>
<i>5 UIT</i>	<i>De la licencia de operación de cinco (5) días efectivos de procesamiento</i>

- 4.1.10 El inciso 57 del artículo 134° del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, dispone que constituye infracción administrativa: *“Operar plantas de procesamiento de productos pesqueros sin contar con los equipos e instrumentos de pesaje que establece la normativa correspondiente, o teniéndolos no utilizarlos”*.
- 4.1.11 El código 57 del Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSAPA, establece como sanción a imponer por la infracción descrita en el párrafo precedente lo siguiente: **Multa**.
- 4.1.12 La Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, dispone que los procedimientos administrativos sancionadores en trámite se rigen por la normatividad vigente al momento de la comisión de la infracción, salvo que la norma posterior sea más beneficiosa para el administrado. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.

#### 4.2. Evaluación de los argumentos del recurso de apelación.

- 4.2.1 Respecto a lo señalado por la recurrente en los puntos 2.1 y 2.2 de la presente Resolución; cabe señalar que:
- El artículo 109° de la Constitución Política del Perú establece que: *“La Ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma Ley que posterga su vigencia en todo o en parte”*.
  - El Decreto Legislativo N° 1272, que modificó la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General y derogó la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21.12.2016; por tanto, dicho dispositivo legal entró en vigencia el 22.12.2016. Cabe precisar que, dentro de las

modificaciones establecidas por la citada norma, se encuentra la adición de la figura jurídica de caducidad dentro de los procedimientos administrativos sancionadores.

- c) En ese sentido, mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE de fecha 02.02.2017, se emite el Reglamento de Organización y Funciones del Produce, en adelante ROF, el cual establece la división de etapas instructiva y sancionadora.
- d) En esa línea de argumentación, la etapa instructiva queda a cargo de la Dirección de Supervisión y Fiscalización, advirtiéndose en el Artículo 87 del ROF (Funciones de la Dirección de Supervisión y Fiscalización), específicamente en los literales k) Ejecutar las acciones de supervisión y fiscalización para verificar la comisión de presuntas infracciones en materia pesquera y acuícola; y l) Conducir la etapa de instrucción del procedimiento administrativo sancionador y remitir a la Dirección de Sanciones el informe que contenga los medios probatorios que acrediten o sustenten la comisión de presuntas infracciones en materia pesquera y acuícola.
- e) En contraparte, la etapa sancionadora queda a cargo de la Dirección de Sanciones, cuyas funciones se encuentran especificadas en el artículo 89 del ROF, resaltando:
  - a) Evaluar la documentación proveniente de las actividades de supervisión y fiscalización por presuntas infracciones a la normativa pesquera y acuícola; y b) Resolver en primera instancia el procedimiento administrativo sancionador.
- f) De la revisión del trámite del presente procedimiento administrativo sancionador, se observa que el mismo se ha desarrollado bajo los alcances normativos del TUO del RISPAC y de las disposiciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, contrariamente a lo señalado por la recurrente.
- g) El artículo 259° del TUO de la LPAG regula la aplicación de la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador. En el inciso 1 del referido artículo se indica que: "El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo".
- h) Asimismo, resulta oportuno precisar que el inicio del procedimiento administrativo sancionador se efectuó el 12.03.2018 con Notificación de Cargos N° 1334-2018-PRODUCE/DSF-PA que corre a fojas 09 del expediente, y el 08.08.2018 se emitió la Resolución Directoral N° 5121-2018-PRODUCE/DS-PA, la cual fue notificada el 13.08.2018.
- i) En ese sentido, teniendo en cuenta lo precisado en los párrafos precedentes, no resulta aplicable la caducidad deducida en el presente caso, siendo carente de sustento lo alegado por la empresa recurrente.
- j) Sin perjuicio de lo antes señalado, de la revisión de la Resolución Directoral N° 5121-2018-PRODUCE/DS-PA se verifica que la Dirección de Sanciones – PA, únicamente

procedió a aplicar el REFSAPA en el extremo de la determinación de la multa, al realizar una comparación entre la sanción a imponer mediante el TUO del RISPAC versus el REFSAPA, aplicando este último por resultar más beneficioso para la recurrente y en aplicación al principio de retroactividad benigna.

- k) En cuanto a la Directiva N° 001-2014-PRODUCE/DGSF, Procedimiento para la Realización de Inspecciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, de la revisión de la misma se advierte que el mencionado cuerpo normativo tiene como finalidad el regular la actividad fiscalizadora realizada por los inspectores acreditados por PRODUCE, contrariamente a lo mencionado por la recurrente sobre una indebida aplicación de disposiciones sobre el momento de inicio de procedimiento administrativo sancionador.
- l) Respecto a los Oficios N° 01581-2016-PRODUCE y N° 00659-2017-PRODUCE/DSF-PA presentados por la recurrente, debe indicarse que en virtud al numeral 172.1 del artículo 172 del TUO de la LPAG, se tiene que: *"(...) Sólo podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por el administrado, cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios."* En ese sentido, de la revisión de los mismos, se advierte que dichos documentos no son vinculantes en modo alguno para este Consejo, por cuanto no guardan relación directa con los hechos imputados ni reflejan lo argumentado por la recurrente. Es por ello y en concordancia con el artículo mencionado, que se rechaza dichos documentos.
- m) Finalmente, se observa que la resolución impugnada ha sido expedida cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo, citando la legislación pertinente y respetando los principios establecidos en el artículo 248° del TUO de la LPAG; por lo que se desestima lo alegado por la recurrente respecto a la vulneración de principios rectores del procedimiento administrativo. Por otro lado, debe manifestarse que el presente procedimiento se ha enmarcado dentro de los límites de las facultades atribuidas a la Administración y se ha cumplido con el principio de igualdad, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deben tutelar; por ello, la sanción impuesta a través de la resolución materia de impugnación, se ha dictado sobre la base de normas aplicables y vigentes al momento de la comisión de la infracción.
- n) Por lo tanto, considerando los argumentos expuestos se desestima lo alegado por la empresa recurrente.

5.2.2 Respecto a lo señalado por la recurrente en el punto 2.3 de la presente Resolución; cabe señalar que:

- a) El artículo 77° de la LGP dispone que constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la LGP, su RLGP o demás disposiciones sobre la materia, señalándose en el artículo 79° que toda infracción será sancionada administrativamente.

- b) Los numerales 4.1 y 4.3 del artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 083-2014-PRODUCE, que aprobó los requisitos técnicos y procedimientos para el pesaje de recursos hidrobiológicos, sus descartes y residuos, y el registro de los resultados, establecen respecto del pesaje de los recursos hidrobiológicos para Consumo Humano Directo y de los descartes y residuos, lo siguiente: "4.1. *Del pesaje de los recursos hidrobiológicos: Los recursos hidrobiológicos extraídos en aguas jurisdiccionales peruanas, deberán ser pesados en muelles, desembarcaderos pesqueros artesanales o plantas de procesamiento de productos pesqueros de manera indistinta, antes de iniciarse su procesamiento.*"; y, "4.3. *Del pesaje de descartes y residuos: El pesaje de descartes y residuos deberá ser realizado en el área de recepción, antes de su procesamiento en las plantas residuales o en las plantas de reaprovechamiento. (...) Lo dispuesto en el presente numeral es aplicable también a las plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo que cuentan con plantas de harina residual.*"
- c) Sobre el particular los instrumentos de pesaje son instrumentos de medición que sirven para determinar la masa de una carga utilizando la acción de la gravedad, los cuales deben de estar diseñados para adecuarse al modo de operación y a los productos para los cuales están previstos, puesto que a través de ellos podemos saber en qué consiste y cómo se usa un sistema de unidades de medida, la cantidad de masa o volumen de un producto determinado, la distribución de valores de temperatura de diversos hornos de producción, cuales son los instrumentos apropiados para tal o cual medición y cuál es el procedimiento adecuado para efectuar un tipo de medición determinado; siendo que en el considerando décimo segundo de la referida Resolución Directoral se indica que la importancia de estos instrumentos radica en que tanto empresarios como consumidores, así como la administración necesitan saber con suficiente exactitud cuál es el contenido exacto de un determinado producto, en este sentido, las empresas deben contar con instrumentos de medición (balanzas, termómetros, reglas, pesas, etc.) idóneos para obtener medidas confiables.
- d) De acuerdo con el principio de legalidad contemplado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, modificado por el Decreto Legislativo N° 1272, 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.
- e) Asimismo, conforme al segundo párrafo del inciso 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, se tiene que través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.
- f) De acuerdo con el inciso 45 del artículo 134° del RLGP, se contempla como infracción: "*Operar plantas de procesamiento de recursos hidrobiológicos de consumo humano directo, de consumo humano indirecto, de harina residual o de reaprovechamiento, sin contar con los equipos e instrumentos que establece la normativa correspondiente; o, teniéndolos, no utilizarlos en el proceso de producción*".

- g) En esta medida, la imputación de la infracción contemplada en el inciso 45 del artículo 134° del RLGP y el establecimiento del respectivo procedimiento administrativo sancionador contra la recurrente se ha dado dentro del marco de las facultades previstas y otorgadas por el TUO de la LPAG y la LGP, así como sus normas reglamentarias, respetándose de esta manera el principio de legalidad que guía la actuación de la Administración.
- h) Por otro lado, la razón esgrimida por la recurrente que supuestamente justificarían la no utilización de balanzas industriales de plataforma, es decir, la utilización de materia prima que se encuentra completamente cuantificada, no se encuentra como causal que exonere el cumplimiento de la obligación de contar con dichos instrumentos de pesaje en las referidas plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo y de harina residual, por lo que la Administración no puede adoptar dicho criterio para evaluar la responsabilidad administrativa de la recurrente.
- i) Respecto a la Guía de Remisión Remitente N° 265-0008794, la Hoja de Liquidación de Procedencia de Residuos o Descartes Generados en Plantas de Procesamiento Industrial Pesquero para Consumo Humano Directo N° 15-2017 presentados por la recurrente, debe indicarse que en virtud al numeral 174.1 del artículo 174 del TUO de la LPAG, se tiene que: *"(...) Sólo podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por el administrado, cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios."* En ese sentido, de la revisión de los mismos, se advierte que dichos documentos no son vinculantes en modo alguno para este Consejo, por cuanto no guardan relación directa con los hechos imputados ni reflejan lo argumentado por la recurrente. Es por ello y en concordancia con el artículo mencionado, que se rechaza dichos documentos.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones – PA, la empresa **INDUSTRIAL DON MARTIN S.A.C.** infringió lo dispuesto en el inciso 45 del artículo 134° del RLGP.

Finalmente, es preciso mencionar que el numeral 218.2 del artículo 218° del TUO del LPAG, establece que los recursos deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días; sin embargo, el numeral 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 afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. Asimismo, se debe señalar que en los procedimientos sancionadores, los recursos administrativos destinados a impugnar la imposición de una sanción estarán sujetos al silencio administrativo negativo, conforme a lo dispuesto por el numeral 199.3 del artículo 199° del TUO del LPAG.

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

De acuerdo a las facultades establecidas en el literal a) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 084-2013-PRODUCE, artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE y el artículo 6° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Declarar **INFUNDADO** el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **INDUSTRIAL DON MARTIN S.A.C.** contra la Resolución Directoral N° 5121-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 08.08.2018, en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción impuesta, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo 2°.-** El importe de la multa y los intereses legales deberán ser abonados en el Banco de la Nación Cuenta Corriente N° 0000-296252 a nombre del Ministerio de la Producción, debiendo acreditar el pago ante la Dirección de Sanciones - PA, caso contrario dicho órgano lo pondrá en conocimiento de la Oficina de Ejecución Coactiva para los fines correspondientes.

**Artículo 3°.-** Devolver el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación a la recurrente conforme a Ley.

Regístrese y comuníquese,



**LUIS ANTONIO ALVA BURGA**  
Presidente  
Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería  
Consejo de Apelación de Sanciones