



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 1700 -2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 21 NOV. 2019

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **VELEBIT GROUP S.A.C.**, con RUC N° 20523088361, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00090294-2019 de fecha 17.09.2019, contra la Resolución Directoral N° 8376-2019-PRODUCE/DS-PA, emitida el 19.08.2019, que la sancionó con una multa ascendente a 1.434 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por operar su planta de harina residual sin contar con los equipos e instrumentos que establece la normativa correspondiente, infringiendo lo dispuesto en el inciso 57¹ del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el RLGP.
- (ii) El expediente N° 4786-2018-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Resolución Directoral N° 035-2017-PRODUCE/DGPI de fecha 07.03.2017, se aprobó a favor de la recurrente, el cambio de titular de la licencia para operar la planta de harina residual, otorgada a INGENIEROS PESQUEROS CONSULTORES S.A.C., con una capacidad de 10 t/h, ubicada en el predio la Primavera s/n, Sector la Huaca, Santa-Ancash.
- 1.2 Mediante Acta de Fiscalización 0218 – 099 N° 000071 de fecha 23.01.2018, en las instalaciones de la PPPP Velebit Group S.A.C., ubicado en La Primavera N° 440, sector La Huaca; el fiscalizador SGS acreditado por el Ministerio de la Producción, constató que: *“(...) al culminar la descarga de la recepción del volquete con placa WI-2931 con residuos crudos de anchoveta proveniente de la planta de CHD de la misma PPP. El representante de la PPPP presentó Reporte de Pesaje N° 16303 con un peso neto de 10.350 TM. (...). Los residuos de anchoveta fueron pesados en la balanza electrónica Milagros E.I.R.L., se presume infracción por no contar con equipo e instrumento de pesaje y no tener permiso del Ministerio de la Producción para pesar en balanza de terceros”*. Cabe precisar que la citada Acta fue notificada **in situ** a la recurrente.

¹ Relacionado con el inciso 45) del artículo 134° del RLGP, modificado por la por el Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE, en adelante el RLGP.

- 1.3 Mediante Notificación de Cargos N° 00066-2019-PRODUCE/DSF-PA², efectuada el 04.01.2019, se notificó el inicio de Procedimiento Administrativo Sancionador a la recurrente, por la presunta comisión de la infracción al inciso 57) del artículo 134° del RLGP.
- 1.4 El Informe Final de Instrucción N° 00445-2019-PRODUCE/DSF-PA-aperalta³ de fecha 14.03.2019, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.
- 1.5 Mediante Resolución Directoral N° 8376-2019-PRODUCE/DS-PA⁴ de fecha 19.08.2019, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 1.434 UIT, por operar su planta de harina residual sin contar con los equipos e instrumentos que establece la normativa correspondiente, infringiendo lo dispuesto en el inciso 57) del artículo 134° del RLGP.
- 1.6 Mediante escrito con Registro Adjunto N° 00090294-2019 de fecha 17.09.2019, la recurrente interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 8376-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 19.08.2019, dentro del plazo de ley.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 No se ha tomado en cuenta que las plantas de consumo humano directo son las encargadas de pesar los recursos hidrobiológicos al momento que ingresan o salen de sus plantas para que puedan ser trasladadas a las plantas de harina residual. Es el carácter accesorio y complementario de las plantas de harina residual, es decir, accesorio y complementario a la planta de enlatados, y que en este caso la titularidad de ambas plantas (de enlatado y de harina residual) recae en la recurrente, ubicadas en una misma área de operación en terrenos circundantes; por lo que no es necesario contar con otra balanza de plataforma.
- 2.2 Con fecha 31.01.2018 se realizaron las acciones necesarias para la calibración de la balanza plataforma, por lo que en cumplimiento de las normas legales vigentes, la recurrente ha cumplido con subsanar dentro del periodo de Ley y mucho antes de ser notificada por la no instalación de la balanza.
- 2.3 Señala que la Resolución Ministerial N° 083-2014-PRODUCE vulnera el principio de jerarquía de normas al excederse en su interpretación, al disponer y aplicar disposiciones más allá de lo delegado por el Decreto Supremo N° 02-2010-PRODUCE, cuando en el artículo 2° dispone: "(...) **deben contar cada una de ellas, con equipos e instrumentos electrónicos de pesaje gravimétrico de precisión que reúnan los requisitos técnicos previstos en la presente resolución ministerial**"; creando obligaciones que deben cumplir las plantas de procesamiento. Refiere que la Resolución Ministerial N° 083-2014-PRODUCE modifica el Decreto Supremo N° 02-2010-PRODUCE, puesto que no usa el término establecimiento industrial, sino se limita a mencionar solo el término "*plantas de procesamiento*".

² Que obra a fojas 09 del expediente.

³ Notificado el 25.03.2019 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 3962-2019-PRODUCE/DS-PA, a fojas 42 del expediente.

⁴ Notificada el 27.08.2019 mediante Cédula de Notificación Personal N° 11324-2019-PRODUCE/DS-PA, a fojas 95 del expediente.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

- 3.1 Verificar si la recurrente habría incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 57) del artículo 134° del RLGP; y si la sanción fue determinada conforme a la normatividad correspondiente.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales

- 4.1.1 La Constitución Política del Perú señala en su artículo 66° que los recursos naturales, renovables y no renovables, son Patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento, en ese sentido, la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales señala que se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado.

- 4.1.2 El artículo 68° del mismo cuerpo normativo establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas.

- 4.1.3 El artículo 2° del Decreto Ley N° 25977 - Ley General de Pesca, en adelante LGP, establece 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.

- 4.1.4 El artículo 77° de la LGP establece 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*".

- 4.1.5 El Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE⁵, en adelante el REFSPA, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, para la infracción prevista en el código 57, determina como sanción lo siguiente:

Código 57	<i>Multa</i>	<i>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.</i>
------------------	--------------	---

- 4.1.6 La Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprobó el REFSPA, 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.

⁵ Norma vigente a la fecha de comisión de la infracción imputada.

4.1.7 El Artículo 220° del 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.

4.1.8 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.

4.2 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:

- a) El inciso 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”*, y el inciso 9) del artículo 248° del TUO de la LPAG, establece que *“Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”*. En consecuencia, es a la Administración a quien le corresponde la carga de la prueba dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador para determinar la responsabilidad de los administrados.
- b) La actuación de medios probatorios en los procedimientos administrativos resulta necesaria, en tanto *“las autoridades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario (...). La presunción solo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto (...)”*⁶. En ese sentido, al contar con medios probatorios idóneos la Administración puede romper con la presunción de licitud a favor del administrado, de tal forma que pueda atribuir la responsabilidad de la infracción.
- c) A partir de dichos medios probatorios *“se busca asegurar un control de constitucionalidad y legalidad de la actuación administrativa y brindar una tutela amplia a los derechos e intereses de los administrados”*⁷, de forma tal que la Administración cuente con instrumentos adecuados al momento de emitir un pronunciamiento.
- d) En ese sentido, el artículo 14° del REFSPA, norma vigente a la fecha de comisión de los hechos imputados, dispone que: *“Constituyen medios probatorios la documentación que se genere como consecuencia de las acciones de fiscalización, así como los documentos generados por el SISESAT y toda aquella documentación que obre en poder de la Administración; pudiendo ser complementados por otros medios probatorios que resulten idóneos en resguardo del principio de verdad material”*.
- e) El numeral 6.1 del artículo 6° del REFSPA, señala que el fiscalizador acreditado por la autoridad competente, tiene las siguientes facultades: 3. Levantar actas de fiscalización, partes de muestreo, actas de decomiso, actas de entrega-recepción de

⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica S.A. Novena edición. Lima, Mayo, 2011, p. 725.

⁷ MAYOR SÁNCHEZ, Jorge Luis. El Proceso Contencioso Administrativo Laboral. p. 250.

decomisos, actas de retención de pago, actas de donación, actas de devolución de recursos al medio natural, actas de remoción de precintos de seguridad y demás documentos y actuaciones necesarias para realizar sus actividades de fiscalización establecidas en las disposiciones legales correspondientes, así como generar los demás medios probatorios que considere pertinentes.

f) Asimismo, el numeral 6.2 del artículo 6° del REFSPA, precisa que: *“El fiscalizador ejerce las facultades (...) en todo lugar donde se desarrollen actividades pesqueras o acuícolas, entre ellas y a modo enunciativo: Zonas de pesca, puntos de desembarque, embarcaciones pesqueras, **establecimientos o plantas industriales**, centros acuícolas, centros de comercialización, establecimientos de expendio de alimentos, astilleros, garitas de control, camiones isotérmicos u otras unidades de transporte, cámaras frigoríficas, almacenes; y todo establecimiento relacionado con las actividades pesqueras y acuícolas, incluyendo zonas de embarque, pudiendo fiscalizar toda carga o equipaje en la que se presuma la posesión ilegal de recursos hidrobiológicos”.*

g) De otro lado, el numeral 6.3 del artículo 6° del REFSPA, establece que: *“Los hechos constatados por los fiscalizadores acreditados que se formalicen en los documentos generados durante sus actividades de fiscalización se presumen ciertos, sin perjuicio de los medios probatorios que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los administrados”.*

h) De lo señalado precedentemente, se desprende que el Acta de Fiscalización, en donde se consigna los hechos constatados por el fiscalizador, funcionario al que la norma le reconoce condición de autoridad, tienen en principio veracidad y fuerza probatoria, que pueden desvirtuar la presunción de licitud que goza el administrado, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por los fiscalizadores en ejercicio de sus funciones. Esto, sin perjuicio de las pruebas en contrario que la recurrente pueda presentar. Asimismo, se colige que los fiscalizadores al ser personas calificadas y comisionadas por el Ministerio de la Producción, están instruidos de la forma en la que se debe realizar correctamente una fiscalización, y por consiguiente todas sus labores las realizan conforme a los dispositivos legales pertinentes.

i) Por otro lado, el artículo 1° del Decreto Supremo N° 002-2010-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 008-2010-PRODUCE, señala que se amplió el ámbito de aplicación del “Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo”, creado por Decreto Supremo N° 027-2003-PRODUCE, modificado por Decreto Supremo N° 029-2005-PRODUCE, a los **establecimientos industriales pesqueros** que cuentan con plantas de consumo humano directo y con **plantas de harina de pescado residual**; a las plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos y a aquellos establecimientos industriales pesqueros que cuentan con plantas de consumo humano directo y con plantas de harina de pescado convencional y/o de alto contenido proteínico. Asimismo, se incluyó dentro de la ampliación de los alcances del citado Programa las actividades de vigilancia y control a la producción de harina de pescado convencional y/o de alto contenido proteínico, aceite y **harina de pescado residual**.

j) El inciso 57) del artículo 134° del RLGP, establece como infracción, la conducta de: **“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”.**

- k) El artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 083-2014-PRODUCE⁸, dispone en relación al pesaje de los descartes y residuos, lo siguiente: **“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”.**
- l) De lo señalado, se tiene que la recurrente al ser titular de una planta de harina residual se encuentra obligada a contar con los instrumentos de pesaje con las características técnicas establecidas en la normativa vigente a la fecha de ocurrida la inspección, esto es el 23.01.2018.
- m) En el presente caso, la Administración ofreció como medio probatorio el Acta de Fiscalización 0218 – 099 N° 000071 de fecha 23.01.2018, en el cual el fiscalizador SGS acreditado por el Ministerio de la Producción constató que: *“(…) al culminar la descarga de la recepción del volquete con placa WI-2931 con residuos crudos de anchoveta proveniente de la planta de CHD de la misma PPP. El representante de la PPPP presentó Reporte de Pesaje N° 16303 con un peso neto de 10.520 TM. (…).* **Los residuos de anchoveta fueron pesados en la balanza electrónica Milagros E.I.R.L., se presume infracción por no contar con equipo e instrumento de pesaje y no tener permiso del Ministerio de la Producción para pesar en balanza de terceros”.**
- n) Por lo expuesto, se verifica que la Administración al momento de imponer la sanción tenía la certeza que la recurrente incurrió en la infracción prevista en el inciso 57) del artículo 134° del RLGP, ello sobre la base del análisis de los medios probatorios que obran en el expediente, y en aplicación del principio de verdad material establecido en el numeral 1.11 del inciso 1) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, habiéndose llegado a la convicción que a la fecha de comisión de los hechos imputados (23.01.2018) **la recurrente operó su planta sin contar con los equipos e instrumentos que establece la normativa correspondiente.** En consecuencia, la Administración ha cumplido con el mandato legal de la carga de la prueba, habiendo desvirtuado la presunción de inocencia con la que contaba la administrada.
- o) Asimismo, cabe precisar que el Certificado de Calibración SGM-A-148-2018, con fecha de calibración el 31.01.2018, emitido por la empresa NORTEC, que dejó constancia de la calibración de la balanza de propiedad de la recurrente, marca: RICE LAKE, modelo: 920i-2B, tipo: electrónica, con número de serie: 1692700141 (a fojas 45 a 47); no acredita que la recurrente cumplió con subsanar la infracción cometida en su planta de harina residual por no contar con el instrumento de pesaje requerido por la normativa vigente; toda vez que dicha certificación pertenece a la balanza de la planta de enlatado y no a la planta de harina residual, motivo por el cual la conducta infractora imputada no habría sido subsanada.
- p) Es oportuno señalar que las personas naturales o jurídicas dedicadas a la actividad de extracción y procesamiento de recursos hidrobiológicos contemplan ciertos riesgos los cuales son propios de la actividad misma; por ende, se precisa que al ser la recurrente una empresa dedicada al rubro pesquero, tenía conocimiento de las disposiciones de la LGP, el RLGP, y sus normas complementarias, y que se encontraba impedida **“operar su planta de harina residual sin contar con los equipos e instrumentos que establece la normativa correspondiente”**, a fin de no infringir la

⁸ Norma vigente al momento de ocurridos los hechos materia de infracción, que establece requisitos técnicos y procedimientos para el pesaje de recursos hidrobiológicos, sus descartes y residuos, y el registro de los resultados, y derogó la Resolución Ministerial N° 191-2010-PRODUCE.

normatividad pesquera y evitar la imposición de sanciones por la comisión de infracción al inciso 57) del artículo 134° del RLGP. Por tanto, la conducta ilícita detectada en el presente Procedimiento Administrativo Sancionador, responde a la falta de la diligencia de la recurrente. Consecuentemente, se tiene que en el presente procedimiento administrativo se ha sancionado a la recurrente por cuanto su acción vulnera el orden dispuesto en la LGP y el RLGP, quedando sin mayor fundamento lo argumentado por la recurrente.

- q) Por lo expuesto, se concluye que la Resolución Directoral N° 8376-2019-PRODUCE/DS-PA, ha sido expedida cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo, así como observando el principio de razonabilidad, los principios establecidos en el Título Preliminar y en el artículo 248° del TUO de la LPAG, motivo por el cual no contiene vicio que acarree su nulidad.

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

- a) De una revisión de las normas vinculadas a **la obligación de pesaje de recursos hidrobiológicos** para consumo humano directo (enlatado, congelado, curado y otros), así como de los descartes y/o **residuos de recursos hidrobiológicos**, tales como el Decreto Supremo N° 002-2010-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 008-2010-PRODUCE, y la Resolución Ministerial N° 083-2014-PRODUCE; se aprecia que no existe exceso en esta última respecto la delegación normativa contenida en la primera, puesto que se establece en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 002-2010-PRODUCE, sobre el pesaje de los recursos hidrobiológicos y de los descartes y/o residuos, que: "(...) *el pesaje de los descartes (...) también es obligatorio (...)*". Claramente se advierte que este último Decreto Supremo vincula dicha obligación a cada uno de los procesos relacionados a la actividad pesquera, como el enlatado, congelado, curado, de descartes y/o residuos; es decir, respecto a las actividades de procesamiento; y no a un establecimiento industrial pesquero, local o infraestructura donde puede o no instalarse una o más plantas de procesamiento; motivo por el cual corresponde desestimar lo argumentado en este extremo por la recurrente.
- b) En adición a lo señalado, es preciso indicar que no existe pronunciamiento jurisdiccional que haya declarado la inconstitucionalidad o ilegalidad de las disposiciones contenidas en la Resolución Ministerial N° 083-2014-PRODUCE, respecto a una presunta vulneración del principio de jerarquía de normas; en consecuencia, siendo una norma de orden público, corresponde a la Administración verificar su estricto cumplimiento y sancionar, según corresponda, cualquier conducta que signifique una contravención o trasgresión a lo establecido en ella.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones - PA, la recurrente infringió lo dispuesto en el inciso 57) del artículo 134° del RLGP.

10. Finalmente, es preciso mencionar que el numeral 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 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 afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. En ese sentido, 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 numeral 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

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

De acuerdo a la facultad establecida 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, el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE y el artículo 6° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **VELEBIT GROUP S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 8376-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 19.08.2019; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de multa correspondiente a la infracción tipificada en el inciso 57) del artículo 134° del RLGP; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 2°.- DISPONER que el importe de la multa y los intereses legales deberán ser abonados de acuerdo al inciso 138.2 del artículo 138° del RLGP, 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 de la presente Resolución conforme a Ley.

Regístrese y comuníquese,



LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones