



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 1853 -2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 26 DIC. 2019

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **ALIMENTOS LOS FERROLES S.A.C.**, con RUC N° 20118277644, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00083330-2019 de fecha 26.08.2019, contra la Resolución Directoral N° 7943-2019-PRODUCE/DS-PA, emitida el 01.08.2019, que la sancionó con una multa ascendente a 5 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y la suspensión de la licencia de operación de cinco días efectivos de procesamiento¹, por haber **operado su la planta de producción de congelado sin utilizar sus equipos e instrumentos en el proceso de producción**, infracción tipificada en el inciso 45 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y sus normas modificatorias, en adelante el RLGP.
- (ii) El expediente N° 0080-2018-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Reporte de Ocurrencias 0701-545: N° 000012 de fecha 20.05.2017 se señala que: (...) *se constató que durante la recepción del recurso hidrobiológico pota transportado en el camión plataforma de placa B5D-935, según Guía de Remisión Remitente N° 001-0001163. Se generó el Reporte de Pesaje N° 3820, en el cual se evidenció que a partir de las 02:07 horas (a partir del Batch N° 17) la encargada de operar el instrumento de pesaje utilizó en reiteradas oportunidades un mismo dino con dicho recurso hidrobiológico para simular el pesaje de los dinos restantes, generando de esta forma pesos falsos en la wincha de pesaje. De igual forma estos dinos restantes no fueron pesados pese a que la planta cuenta con el instrumento de pesaje, siendo ingresados directamente a la sala de proceso (...)*. Levantándose el Reporte de Ocurrencias por la presunta infracción al inciso 45 del artículo 134° del RLGP.
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 06151-2018-PRODUCE/DSF-PA, recibido el 25.10.2018 se inicio el procedimiento administrativo sancionador a la recurrente por la presunta comisión tipificada en los incisos 38 y 45 del artículo 134 del RLGP.
- 1.3 Mediante Informe Final de Instrucción N° 02763-2018-PRODUCE/DSF-PA-aperalta² de fecha 31.12.2019, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, al

¹ El artículo 2° de la Resolución Directoral N° 7943-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 01.08.2019, declara inaplicable la sanción de Suspensión de la Licencia de Operación.

² Notificado el 08.01.2019 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 232-2019-PRODUCE/DS-PA.

efectuar la evaluación del expediente concluye señalando que la recurrente, habría incurrido en la comisión de la infracción al inciso 45 del artículo 134° del RLGP.

- 1.4 Mediante Resolución Directoral N° 7943-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 01.08.2019³, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 5 UIT, por *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*, infringiendo lo dispuesto en el inciso 45 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00083330-2019 de fecha 26.08.2019 la recurrente interpone recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 7943-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 01.08.2019.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La recurrente señala que no es pasible de sanción en tanto la tipificación que se le imputa, inciso 45 de artículo 134° del RLGP, resulta ser extensiva y como bien es sabido en los procedimientos administrativos sancionadores, lo que prima es que las conductas estén plenamente identificadas (Principio de Legalidad). Asimismo, alega que la infracción imputada no vulnera el Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE y/o la Resolución Ministerial N° 083-2014-PRODUCE.
- 2.2 Por otro lado, señala que el control de pesaje y actividades similares han sido materia de un proceso de modificación constante en estos últimos años debido a que han ido variando las circunstancias y los sujetos que intervienen en la actividad pesquera.
- 2.3 Adicionalmente indica que los inspectores no actuaron apegados a sus deberes, presumiendo que las autoridades han actuado en forma tendenciosa y con mala fe en el presente procedimiento administrativo sancionador; a pesar de haber acreditado que la empresa tenía plenamente identificado el peso de recurso recibido en planta, sin embargo, optaron por levantar el Reporte de Ocurrencias materia del presente procedimiento administrativo sancionador.
- 2.4 Asimismo, señala que se han vulnerado los principios de Legalidad y debido procedimiento.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Verificar si la recurrente habría incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 45 del artículo 134° del RLGP y si las sanciones fueron determinadas 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

³ Notificada el 08.08.2019 mediante Cédula de Notificación Personal N° 10496-2019-PRODUCE/DS-PA.

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 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"*.

4.1.4 El artículo 2° de la 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.

4.1.5 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"*.

4.1.6 La Única Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado mediante D.S. N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el REFSPA, dispone que los procedimientos administrativos 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 aplicable en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.

4.1.7 El Artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el 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, se debe señalar que:

a) El inciso 1 del artículo 248° del TUO de la LPAG, regula el principio de legalidad, según el cual, sólo por norma con rango de Ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a

título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de la libertad.

- b) Igualmente, el inciso 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, regula el principio de tipicidad, estableciendo que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.
- c) En el presente caso, a través de los artículos 79° y 81° de la LGP, 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.
- d) El artículo 78° de la LGP, señala que las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la mencionada Ley se harán acreedoras, según la gravedad de la falta, a una o más de las sanciones siguientes: multa, suspensión de la concesión, autorización, permiso o licencia, decomiso o cancelación definitiva de la concesión, autorización, permiso o licencia. Además, cabe señalar que, conforme al artículo 88°, es el Ministerio de Pesquería (actualmente Ministerio de la Producción) el que dicta las disposiciones reglamentarias que fueren necesarias.
- e) Del mismo modo, el inciso 11 del artículo 76° de la LGP, extiende las prohibiciones a las demás que señale el RLGP y otras disposiciones legales 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.
- f) Además, cabe señalar que conforme al artículo 88° de la LGP, es el Ministerio de Pesquería (actualmente Ministerio de la Producción) el que dicta las disposiciones reglamentarias que fueren necesarias.
- g) El inciso 45 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción administrativa: *“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”*. En ese sentido, la infracción mencionada se identifica plenamente del texto precedente.
- h) Asimismo, conforme a lo dispuesto en el numeral 4.1 del artículo 4° la Resolución Ministerial N° 083-2014-PRODUCE⁴, que establece los requisitos técnicos y procedimientos para el pesaje de recursos hidrobiológicos, sus descartes y residuos, y el registro de los resultados, establece lo siguiente:

“4.3. 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

⁴ Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 31.03.2014.

procesamiento de productos pesqueros de manera indistinta, antes de iniciarse su procesamiento.

(...)

- i) Adicionalmente, el Artículo 9° de la norma mencionada, señala lo siguiente:

“Artículo 9.- Sanciones

El incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución ministerial será sancionado conforme al Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas – RISPAC aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE y sus modificaciones”.

- j) Conforme al Reporte de Ocurrencias 0701-545 N° 000012 de fecha 20.05.2017, se constató que durante la recepción del Recurso Hidrobiológico pota transportado en el camión plataforma de placa BSD-935, según Guía de Remisión Remitente N° 001-0001163 se generó el Reporte de Pesaje N° 3820, en el cual se evidenció que a partir de las 02:07 horas (a partir del Batch N° 17) la encargada de operar el instrumento de pesaje utilizó en reiteradas oportunidades un mismo dino con dicho recurso hidrobiológico para simular el pesaje de los dinos restantes, generando de esta forma pesos falsos en la wincha de pesaje, de igual forma estos dinos restantes no fueron pesados pese a que la planta cuenta con el instrumento de pesaje, siendo ingresados directamente a la sala de proceso.

- k) De lo expuesto precedentemente, se verifica que la recurrente, en la fecha de comisión de los hechos imputados, infringió la norma señalada precedentemente; por tanto, lo alegado por la recurrente carece de sustento.

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

- a) 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”.*
- b) El artículo 39° del TUO del RISPAC dispone que el Reporte de Ocurrencias, constituye uno de los medios probatorios de la comisión de los hechos por parte del presunto infractor, pudiendo ser completados o reemplazados por otros medios probatorios que resulten idóneos y que permitan determinar la verdad material de los hechos detectados.
- c) Además, el artículo 5° del TUO del RISPAC, establece que el inspector acreditado por el Ministerio de la Producción o por las Direcciones Regionales de Producción tiene la calidad de fiscalizador, estando facultado para realizar labores de inspección y vigilancia de los recursos hidrobiológicos en las actividades pesqueras y acuícolas, en todo lugar donde éstas se desarrollen, entre ellas, zonas de pesca, puntos de desembarque, embarcaciones pesqueras, establecimientos industriales, centros acuícolas, centros de comercialización, astilleros, garitas de control, camiones isotérmicos, cámaras frigoríficas, almacenes de aduana y todo establecimiento o vehículo de transporte relacionado con dichas actividades, incluyendo zonas de embarque, pudiendo inspeccionar toda carga o equipaje en la que se presuma la posesión ilegal de recursos hidrobiológicos.

- d) De lo expuesto se colige que los inspectores 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 inspección, y por consiguiente todas sus labores las realizan conforme a los dispositivos legales pertinentes.
- e) En el presente caso, la Administración aportó como medios probatorios el Reporte de Ocurrencias 0701-545 N° 000012 de fecha 20.05.2017, en virtud del cual en la localidad del Callao, los inspectores de la empresa SGS constataron que la administrada contaba con su instrumento de pesaje, no obstante, no los utilizó para el pesado total del recurso hidrobiológico pota en su planta de congelado, incumpliendo de este modo lo establecido en la norma.
- f) De lo señalado precedentemente, se desprende que el Reporte de Ocurrencias, en el que se consigna los hechos constatados por el inspector, 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 inspectores en ejercicio de sus funciones; sin perjuicio de las pruebas en contrario que la recurrente pueda presentar.
- g) En tal sentido, el Reporte de Ocurrencias antes descrito, tiene en principio veracidad y fuerza probatoria que puede desvirtuar la presunción de licitud de la cual goza la recurrente, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por el inspector en ejercicio de sus funciones, habiendo de ese modo la Administración cumplido con el deber de la carga de la prueba.
- h) Además, debe tenerse en cuenta que las actuaciones del inspector a cargo de la realización del Reporte de Ocurrencias ***se presumen legítimas en tanto su invalidez o disconformidad con el ordenamiento jurídico no sea expresamente declarada***. Dicho principio consagra una presunción *iuris tantum* (admite prueba en contrario) y ***tiene por fundamento la necesidad de asegurar que la Administración Pública pueda realizar sus funciones en tutela del interés público sin que los llamados a cumplir sus decisiones puedan obstaculizar las actuaciones de la administración sobre la base de cuestionamientos que no hayan sido confirmados por las autoridades administrativas o judiciales competentes para controlar la legalidad de los actos administrativos***⁵. De no ser así, ***“toda la actividad estatal podría ser cuestionada con la posibilidad de justificar la desobediencia como regla normal en el cumplimiento de los actos administrativos, obstaculizando el cumplimiento de los fines públicos al anteponer el interés individual y privado al bien común, sin atender a la preponderancia que aquellos representan como causa final del estado”***⁶. (Subrayado y resaltado nuestro).
- i) Es así que, el numeral 173.2 del artículo 173° del TUO de la LPAG, establece que ***“Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones”***.
- j) De lo expuesto, contrariamente a lo manifestado por la recurrente, la Dirección de Sanciones -PA, concluyó que la administrada incurrió en la infracción tipificada en el

⁵ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. ¿Constituye el Acto Administrativo fuente del Derecho en el Ordenamiento Jurídico Peruano? En: Revista de Derecho Administrativo N° 09, 2010. P. 29.

⁶ CASSAGNE, Juan Carlos. "Derecho Administrativo", Tomo II, 5ta edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, pp. 20, 21.

inciso 45 del artículo 134° del RLGP, sobre la base del análisis de los medios probatorios mencionados precedentemente, en aplicación del numeral 1.11 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG; por tanto, lo argumentado por la recurrente carece de sustento.

4.2.3 Respecto a lo señalado por la recurrente en el punto 2.4 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) En relación a la vulneración del principio de legalidad y debido procedimiento, cabe señalar que, en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador se han respetado todos los derechos y garantías de la empresa recurrente al habersele otorgado la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa. Asimismo, la Resolución Directoral N° 7943-2019-PRODUCE/DS-PA, ha sido expedida cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo, así como los principios de legalidad, debido procedimiento, presunción de licitud, veracidad, buena fe procedimental y verdad material y demás principios establecidos en el artículo 248° del TUO de la LPAG, por lo tanto, lo alegado por la recurrente no la libera de responsabilidad.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones – PA, la recurrente incurrió en la comisión de la infracción tipificada en el inciso 45 del artículo 134° del RLGP.

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 afecta 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 TUO del RISPAC, el REFSPA y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a 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, 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 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 **ALIMENTOS LOS FERROLES**, contra la Resolución Directoral N° 7943-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 01.08.2019; en consecuencia, **CONFIRMAR** las sanciones impuestas correspondientes a la infracción tipificada en el inciso 45 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 numeral 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 conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,



LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones