



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 031 -2020-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 14 ENE. 2020

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa **CONCENTRADOS DE PROTEÍNAS S.A.C.**, con RUC N° 20452633478, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00041938-2019 presentado el 29.04.2019, contra la Resolución Directoral N° 3017-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.04.2019, que la sancionó con una multa de 1.296 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por incumplir con realizar el pago en la forma establecida por el Ministerio de la Producción del monto total del decomiso de recursos hidrobiológicos para consumo humano directo o indirecto o no comunicar dicho pago dentro del plazo establecido por la normatividad sobre la materia, infracción tipificada en el inciso 66 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el RLGP.
- (ii) El Expediente N° 5627-2018-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Acta de Decomiso Provisional de Recursos Hidrobiológicos 0218-552-N° 000739 (fojas 1) de fecha 21.01.2018, se procedió a decomisar la cantidad de 9.351 t. del recurso hidrobiológico anchoveta como consecuencia de la fiscalización realizada a la planta de reaprovechamiento de la recurrente, recurso hidrobiológico que le fuera entregado conforme se desprende del Acta de Retención de Pago del Decomiso Provisional de recursos Hidrobiológicos 0218-552: 000718 (fojas 02) de fecha 21.01.2018.
- 1.2 Mediante Memorando N° 1096-2018-PRODUCE/DSF-PA, de fecha 24.04.2018, se remite a la Dirección de Supervisión y Fiscalización el Informe N° 00050-2018-PRODUCE/DSF-PA-haguiar, de fecha 24.04.2018, mediante el cual se informa la planta de reaprovechamiento de propiedad de la recurrente no ha acreditado haber efectuado dentro del plazo legal establecido, los depósitos a favor del Ministerio de la Producción por el monto del valor comercial del decomiso del recurso hidrobiológico anchoveta efectuado el día 21.01.2018
- 1.3 Mediante Notificación de Cargos N° 06224-2019-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 06.11.2018, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador a la recurrente por la presunta comisión de la infracción al inciso 66 del artículo 134° del RLGP.
- 1.4 Mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 15195-2018-PRODUCE/DS-PA, con fecha 28.11.2018 se notifica a la empresa recurrente el Informe Final de Instrucción N° 2406-2018-PRODUCE/DSF-PA-aperalta, mediante el cual la Dirección de Supervisión y Fiscalización concluye señalando que ha quedado acreditada la responsabilidad de la recurrente y recomienda imponer las sanciones correspondientes.

- 1.5 Mediante Resolución Directoral N° 3017-2019-PRODUCE/DS-PA¹ de fecha 04.04.2019 se resolvió sancionar a la empresa recurrente con una multa de 1.296 UIT, por haber incurrido en la infracción prevista en el inciso 66 del artículo 134° del RLGP, por incumplir con realizar el pago en la forma establecida por el Ministerio de la Producción del monto total del decomiso de recursos hidrobiológicos para consumo humano directo o indirecto o no comunicar dicho pago dentro del plazo establecido por la normatividad sobre la materia.
- 1.6 Mediante escrito con Registro N° 00041938-2019 presentado el 29.04.2019, la empresa recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 3017-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.04.2019, dentro del plazo legal.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO APELACIÓN

- 2.1 La empresa recurrente alega que la administración pretende establecer que un recurso hidrobiológico alterado, descompuesto o contaminado no es descarte, por no haber pasado previamente por un establecimiento de consumo humano directo. Asimismo, precisa que se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad por cuanto la posible sanción por el inciso 66 del artículo 134° del RLGP es por no cumplir con pagar el valor del recurso de decomiso para los recursos de consumo humano directo más no se encontraba prevista la sanción por los descartes y residuos que son destinados al consumo humano indirecto.
- 2.2 Asimismo, sostiene que la resolución materia de impugnación les causa agravio y les impone una sanción pecuniaria no permitiendo obtener una decisión debida y adecuadamente motivada y fundada en derecho.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

Verificar si la recurrente habría incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 66 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 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.

¹ Notificada el 08.04.2019 mediante Cédula de Notificación Personal N° 04449-2019-PRODUCE/DS-PA.

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 inciso 66 del artículo 134° del RLGP modificado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, establece como infracción: ***“Incumplir con realizar el pago en la forma establecida por el Ministerio de la Producción del monto total del decomiso de recursos o productos hidrobiológicos para consumo humano directo o indirecto o no comunicar dicho pago dentro del plazo establecido por la normatividad sobre la materia”***.

4.1.6 El código 66 del Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, estableció como sanción la siguiente: *Multa*.

4.1.7 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 recurrente. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.

4.1.8 El artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS², 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.

4.1.9 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 alegado por la empresa recurrente en el numeral 2.1 de la presente resolución, corresponde indicar que:

- a) Se desprende de los fundamentos 8 y 9 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC que el referido Tribunal señaló que *“(…) El principio de legalidad en materia sancionatoria impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está también determinada por la ley. (...) No debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal “d” del numeral 24) del artículo 2° de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos respectivos, como se infiere del artículo 168° de la Constitución. La ausencia de una reserva de ley absoluta en esta materia, como indica Alejandro Nieto (Derecho*

² Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el día 25.01.2019.

administrativo sancionador, Editorial Tecnos, Madrid 1994, Pág. 260), "provoca, no la sustitución de la ley por el reglamento, sino la colaboración del reglamento en las tareas reguladoras, donde actúa con subordinación a la ley y como mero complemento de ella". De lo expuesto, puede señalarse que el Tribunal Constitucional considera que debe existir previamente descritas en la Ley las conductas antijurídicas, así como las sanciones respectivas, la cual puede ser complementada por los reglamentos respectivos.

- b) En ese sentido, debe señalarse que el numeral 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. Igualmente, el numeral 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 LGP; 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 numeral 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° de la LGP que constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la LGP, el RLGP o demás disposiciones sobre la materia.
- f) En ese sentido, el inciso 66 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción ***incumplir con realizar el pago en la forma establecida por el Ministerio de la Producción del monto total del decomiso de recursos o productos hidrobiológicos para consumo humano directo o indirecto o no comunicar dicho pago dentro del plazo establecido por la normatividad sobre la materia.***
- g) Asimismo, en el código 66 del cuadro de sanciones del REFSPA, establece como sanción por incumplir con realizar el pago en la forma establecida por el Ministerio de la Producción del monto total del decomiso de recursos o productos hidrobiológicos para consumo humano directo o indirecto o no comunicar dicho pago dentro del plazo establecido por la normatividad sobre la materia, una **MULTA**.
- h) Conforme a la normatividad expuesta en los párrafos anteriores, con la imputación de la conducta atribuida a la empresa recurrente es decir, incumplir con realizar el pago en la forma establecida por el Ministerio de la Producción del monto total del decomiso de recursos o productos hidrobiológicos para consumo humano directo o indirecto o no comunicar dicho pago dentro del plazo establecido por la normatividad sobre la materia,

tipificada en el inciso 66 del artículo 134° del RGLP, se ha realizado con observancia de los principios de legalidad y tipicidad del procedimiento, ello conforme a lo establecido en el inciso 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, que permite la reserva de tipificación por vía reglamentaria.

- i) Por otro lado, 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.
- j) Por su parte, en el inciso 49.3 del artículo 49° del REFSPA, establece que: *“En los supuestos establecidos en los incisos 49.1 y 49.2, **el titular de la planta de harina o aceite de pescado está obligado a depositar el monto del decomiso provisional, en la cuenta corriente que determine el Ministerio de la Producción, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la descarga y remitir el original del comprobante de depósito bancario a la autoridad competente, así como copia del Acta de Retención de Pago del Decomiso Provisional de recursos hidrobiológicos”**”*.
- k) En el presente caso, la Administración ofreció como medio probatorio el Acta de Retención de Pagos 0218-552 N° 000718 de fecha 21.01.2018, en la que consta la entrega del recurso hidrobiológico anchoveta a la planta de la empresa recurrente, como resultado del decomiso efectuado (Acta de Decomiso 0218-552 N° 000739).
- l) De lo expuesto, se verifica que la empresa recurrente no cumplió con realizar el depósito bancario del monto total del decomiso del recurso hidrobiológico para consumo humano indirecto dentro del plazo establecido en el artículo 12° del TUO del RISPAC, subsumiéndose los hechos descritos en el supuesto de hecho que configura la infracción tipificada en el inciso 66 del artículo 134° del RLGP. En tal sentido, se verifica que en el presente caso no se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, careciendo de sustento lo argumentado por la empresa recurrente.

4.2.2 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente en el numeral 2.2 de la presente resolución, corresponde indicar que:

- a) El derecho a la motivación debida constituye una garantía fundamental en los supuestos en que con la decisión emitida se afecta de manera negativa la esfera o situación jurídica de las personas. Así, toda decisión que carezca de una motivación adecuada, suficiente y congruente, constituirá una decisión arbitraria y, en consecuencia, será inconstitucional.
- b) En el mismo sentido, a nivel de doctrina se considera que la motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la Administración, siendo un mecanismo que permite apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad de su actuación. La motivación permite pues a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria, sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes.
- c) El derecho a la debida motivación de las resoluciones importa pues que la administración exprese las razones o justificaciones objetivas que la lleva a tomar una determinada decisión; esas razones, por lo demás, pueden y deben provenir no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso.

- d) En ese sentido de la revisión de la Resolución Directoral N° 3017-2019-PRODUCE/DS-PA, se advierte que la Dirección de Sanciones – PA, expresó las razones o justificaciones objetivas que la llevaron a tomar su decisión, las mismas que provienen no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso, los que se encuentran consignados en el expediente administrativo; por lo que carece de sustento lo alegado por la empresa recurrente.
- e) Sin perjuicio de lo señalado, al haberse determinado la responsabilidad administrativa de la empresa recurrente por la comisión de la infracción correspondiente al inciso 66 del artículo 134° del RLGP, de la revisión de la información que obra en el expediente administrativo no se evidencia que la empresa recurrente haya cumplido con pagar el valor comercial del recurso hidrobiológico entregado en decomiso, el cual a la fecha, según el cálculo realizado, sobre el total del recurso hidrobiológico comprometido ascendería a S/. 11,052.88 monto que comprende la suma por el decomiso realizado y los intereses generados.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones – PA, en la Resolución Directoral N° 3017-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.04.2019, la empresa recurrente incurrió en las infracciones establecidas en el inciso 66 del artículo 134° del REFSPA.

Finalmente, es preciso mencionar que si bien 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. 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 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, 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 **CONCENTRADOS DE PROTEÍNAS S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 3017-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.04.2019, en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de multa impuesta 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°. - **DISPONER** que la Dirección de Sanciones –PA deberá remitir los actuados a la Procuraduría Pública del Ministerio de la Producción, a efectos que realice las acciones legales que correspondan de acuerdo a sus funciones, a fin que la empresa recurrente cumpla con pagar el valor comercial de las 9.351 t. del recurso hidrobiológico que le fue entregado mediante el Acta de Retención de Pagos 0218-552: 000718 de fecha 21.01.2018.

10 **Artículo 4°.** - **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