

0072-2016/CEB-INDECOPI

19 de febrero de 2016

EXPEDIENTE N° 000291-2015/CEB
DENUNCIADO : MINISTERIO DE DE LA PRODUCCIÓN
DENUNCIANTE : SEA FOOD TRADING S.A.
RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: *Se declara que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por el Ministerio de la Producción a Sea Food Trading S.A., respecto de su planta de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos:*

- (i) *Utilizar como únicas fuentes de abastecimiento a las siguientes:*
 - (i.i) *Desembarcaderos pesqueros artesanales; establecida en el punto 3. del literal e) del numeral 8.2. del artículo 8° del Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y Acuícolas en el Ámbito Nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.*
 - (i.ii) *Plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo, en las localidades donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos; establecida en el punto 4. del literal e) del numeral 8.2. del artículo 8° del Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y Acuícolas en el Ámbito Nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.*
- (ii) *Operar solo en localidades (distritos) donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos, a fin de procesar descartes y residuos del recurso de anchoveta; establecida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE.*

- (iii) ***Acogerse al régimen de adecuación temporal para operar como planta de harina residual de recursos hidrobiológicos, aplicable a las plantas de reaprovechamiento que procesen descartes o residuos del recurso de anchoveta con licencia de operación vigente y que coexistan en las mismas localidades (distritos) con las primeras; materializada en los Reportes de Ocurrencias N° 000104 y N° 000086, y establecida en el artículo 7° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE.***

Estas medidas implican la revocación indirecta de la licencia de operación otorgada a Sea Food Trading S.A. a través de la Resolución Directoral N° 344-2007-PRODUCE/DGEPP del 25 de julio de 2007, sin que se haya acreditado que la autoridad sectorial siguió el procedimiento de revocación contemplado en los artículos 203° y 205° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Se dispone la inaplicación a Sea Food Trading S.A. de las barreras burocráticas declaradas ilegales de acuerdo al artículo 48° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con el literal a) del artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escritos del 11 de septiembre y 21 de octubre de 2015, Sea Food Trading S.A. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de la Producción (en adelante, el Ministerio) por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad, consistentes en las siguientes medidas, respecto de las plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos:
 - (i) Utilizar desembarcaderos pesqueros artesanales como fuente de abastecimiento; establecida en el punto 3. del literal e) del numeral 8.2. del

artículo 8° del Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y Acuícolas en el Ámbito Nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE (en adelante, el Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE).

- (ii) Utilizar plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo como fuente de abastecimiento, en las localidades donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos; establecida en el punto 4. del literal e) del numeral 8.2. del artículo 8° del Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.
- (iii) Operar solo en localidades (distritos) donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos para procesar descartes y residuos del recurso de anchoveta; establecida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE¹.
- (iv) Acogerse al régimen de adecuación temporal para operar como planta de harina residual de recursos hidrobiológicos, aplicable a las plantas de reaprovechamiento que procesen descartes o residuos del recurso de anchoveta con licencia de operación vigente y que coexistan en las mismas localidades (distritos) con las primeras; materializada en los Reportes de Ocurrencias N° 000104 y N° 000086, y establecida en el artículo 7° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE.

2. Fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Cuentan con una planta de reaprovechamiento y procesamiento de residuos y descartes de recursos hidrobiológicos en Paracas para la producción de harina de pescado. Su instalación significó invertir millones de dólares debido a la envergadura de la obra.
- (ii) Al momento de solicitar los títulos habilitantes correspondientes, las normas permitían recibir y procesar residuos y descartes de productos hidrobiológicos sin restricción de la fuente de la cual provenían, así como

¹ Decreto Supremo que establece disposiciones para el fortalecimiento del marco regulador de la actividad de procesamiento de los descartes y residuos de los recursos hidrobiológicos y aprueba el Régimen de adecuación de las plantas de reaprovechamiento. M-CEB-02/1E

del tipo de especie marina origen. El único límite consistía en la capacidad para cada planta.

- (iii) Mediante Resolución Directoral N° 249-2007-PRODUCE/DGEPP fueron autorizados para instalar su planta de reaprovechamiento con capacidad de 5 t/h de procesamiento de residuos y desechos de productos hidrobiológicos. Con la Resolución Directoral N° 344-2007-PRODUCE/DGEPP se les concedió la licencia de operación de la planta en cuestión.
- (iv) Por medio de los Decretos Supremos N° 008-2013-PRODUCE y N° 006-2014-PRODUCE se revocó de modo indirecto sus autorizaciones en una contravención a los artículos 203° y 205° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Las limitaciones impuestas no estaban previstas en sus habilitaciones ni en el marco normativo vigente en aquel entonces.
- (v) El Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE prohíbe que las plantas de reaprovechamiento utilicen insumos de las plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo en las localidades donde existen plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos.
- (vi) El Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE señala que el procesamiento de residuos y descartes del recurso de anchoveta solo puede ser realizado en las plantas de reaprovechamiento que operen en localidades donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos.
- (vii) En Paracas coexisten plantas de harina residual y, en virtud de los decretos supremos que establecen las restricciones cuestionadas, se encuentran impedidos de desarrollar sus actividades económicas en su planta de reaprovechamiento.
- (viii) Los artículos 7° y 8° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE determinan un régimen de adecuación temporal por concurrir con plantas de harina residual, las alternativas que plantea son de imposible consecución. De no ser observado, la autoridad sectorial adecuará su

autorización y excluirá el procesamiento de los descartes y residuos del recurso de anchoveta de su actividad.

- (ix) Una consecuencia del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE se traduce en la limitación cuestionada en el Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE, respecto de operar en localidades donde existen plantas de harina residual.
- (x) Las limitaciones objeto de denuncia no cumplen con las condiciones para la revocación de actos administrativos previstas en la Ley N° 27444, debido a que no han sido evaluadas ni sustentadas suficientemente y responden a un cambio de política regulatoria que carece de un informe técnico que la soporte².
- (xi) De los informes presentados por el Ministerio en virtud de sus solicitudes de acceso a la información pública, no se evidencia justificación de los objetivos planteados, vale decir, el motivo de la imposición de las restricciones para su planta (que procesa residuos) y el modo cómo dichas medidas lograrían lo pretendido. Incluso, la autoridad reconoce que la medida conllevaría a la quiebra de las plantas de reaprovechamiento.
- (xii) La autoridad no cuenta con facultada revocatoria otorgada por ley, no ha ocurrido una variación de las condiciones necesarias para el otorgamiento de su autorización, sino por el contrario, no se han considerado los beneficios de la implementación de las plantas de reaprovechamiento y; finalmente, los actos emitidos no los favorecen e incluso generan un perjuicio a terceros.
- (xiii) En ninguna oportunidad se establecieron mecanismos para presentar sus alegatos contra las restricciones impuestas y además la entidad denunciada no ha cumplido con una indemnización, de acuerdo al precedente de observancia obligatoria en esta materia.

² La denunciante ha hecho referencia a que, en atención a su solicitud, la autoridad sectorial presentó el Informe-00005-2013-PRODUCE/DIS-oponce, así como los Informes N° 053-2014-PRODUCE/DGP, N° 67-2014-PRODUCE/DGP, N° 79-2014-PRODUCE/DGP y N° 115-2014-PRODUCE/DGP.
M-CEB-02/1E

- (xiv) Las restricciones denunciadas son arbitrarias, por cuanto carecen de estudios técnicos, no resultan idóneas para cumplir con su finalidad, agravan los problemas identificados y no se ha demostrado que una planta de harina residual pueda procesar todos los elementos que generan las plantas de consumo humano directo.
- (xv) Los decretos supremos aludidos son discriminatorios, puesto que buscan favorecer a las plantas de harina residual por encima de las plantas de reaprovechamiento, dado que las segundas no pueden abastecerse de las plantas de consumo humano directo, lo que genera un monopolio en la localidad.
- (xvi) Con su actuación, el Ministerio transgrede el artículo 9° del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, que deroga toda disposición que prohíba la utilización de insumos e intervención en procesos productivos (salvo afectación al medio ambiente) y que establezcan tratos diferenciados sin razones objetivas de por medio. Adicionalmente, la contravención al artículo 12° del referido decreto legislativo se basa en el trato discriminatorio producto de las medidas denunciadas.

B. Admisión a trámite:

- 3. Mediante Resolución N° 0460-2015/CEB-INDECOPI del 30 de octubre de 2015 se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la denunciante, al Ministerio y a su Procuraduría Pública el 5 de noviembre de 2015, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas³.

C. Contestación de la denuncia:

- 4. Mediante escrito del 12 de noviembre de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:

³ Cédulas de Notificación N° 3243-2015/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública del Ministerio), N° 3242-2015/CEB (dirigida al Ministerio) y N° 3241-2015/CEB (dirigida a la denunciante).
M-CEB-02/1E

- (i) Las disposiciones cuestionadas buscan compatibilizar el libre ejercicio de las actividades económicas de los titulares de establecimientos pesqueros con los recursos naturales hidrobiológicos para evitar su depredación. Asimismo, se pretende que el recurso de anchoveta no sea destinado a la producción ilegal de harina residual, sino que su explotación sea racional y sostenible.
- (ii) Existe el peligro de que las plantas de harina que procesan el recurso de anchoveta lo destinen para fines residuales, lo que generaría una excesiva demanda sobre el recurso. El Estado en su rol de protector de intereses tiene el deber de prever la afectación de los recursos hidrobiológicos y regular las actividades que impliquen su explotación y aprovechamiento.
- (iii) Con los Decretos Supremos N° 008-2013-PRODUCE y N° 006-2014-PRODUCE no se ha modificado ni recortado algún derecho otorgado a la denunciante en su licencia de operación, motivo por el cual no resultan aplicables los artículos 203° y 205° de la Ley N° 27444.
- (iv) De las normas emitidas por el Ministerio en materia de procesamiento de residuos y descartes hidrobiológicos, con anterioridad se autorizaba a las plantas de harina de pescado con capacidad menor a 10 t/h a su procesamiento si provenían a) de terceros que no contaban con plantas de harina de pescado residual y b) de la actividad de consumo humano directo.
- (v) El Decreto Supremo N° 005-2011-PRODUCE dejó sin efecto lo señalado en el punto anterior y estableció el marco regulador de la actividad pesquera de procesamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos generados durante operaciones de desembarque y actividades de procesamiento pesquero artesanal e industrial de consumo humano directo.
- (vi) A partir del 21 de marzo de 2011, los descartes y residuos de recursos hidrobiológicos provenientes de establecimientos de procesamiento pesquero industrial de consumo directo, que no cuenten con una planta de harina residual, solo pueden ser aprovechados en plantas de reaprovechamiento, plantas que se dediquen al proceso de ensilado,

ictiocompost y otros procesos que involucren descartes y residuos de recursos hidrobiológicos.

- (vii) Mediante Resolución Directoral N° 344-2007-PRODUCE/DGEPP, la denunciante obtuvo una licencia para operar una planta de harina residual en un establecimiento industrial pesquero en Paracas, con una capacidad operativa de 5 t/h de procesamiento de residuos y desechos de productos hidrobiológicos. Dicha habilitación tuvo sustento en el cumplimiento de los requisitos en el numeral 28) del Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, el TUPA).
- (viii) La actividad autorizada a la denunciante consiste el procesamiento de productos hidrobiológicos, a través de una planta de harina de residuos y desechos con destino al consumo humano indirecto, tal como se aprecia en la Resolución Directoral N° 249-2007-PRODUCE/DGEPP.
- (ix) La licencia de operación otorgada mediante Resolución Directoral N° 344-007-PRODUCE/DGEPP autorizó al titular únicamente para operar una planta de reaprovechamiento para la producción de harina de residuos y desechos, mas no para procesar desecho de anchoveta al no contar con un régimen de adecuación temporal.
- (x) En virtud de la teoría de los hechos cumplidos, desarrollada por el Tribunal Constitucional, corresponde que se aplique al caso de la denunciante de modo inmediato el Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE, con el respeto de los hechos anteriores regidos por la norma anterior. En ese sentido, no se puede reconocer un derecho que no posee (procesar descartes y residuos de anchoveta), más aún si la licencia fue expedida dentro de un marco que prohibía esa situación.
- (xi) La Resolución Directoral N° 344-007-PRODUCE/DGEPP no generó un derecho inmutable en el administrado, su objetivo fue ordenar el uso de residuos y descartes de forma adecuada.
- (xii) La regla general radica en otorgar autorizaciones a empresas que cuenten con plantas de consumo humano directo y de harina de pescado, para

disponer y tratar los residuos sólidos generados en sus correspondientes establecimientos de enlatado, congelado y curado. La excepción consiste en que las plantas de harina con capacidad menor a 10 t/h puedan procesar residuos hidrobiológicos de terceros que no cuenten con plantas de harina residual y de consumo humano directo.

- (xiii) Se han establecido los límites respecto de las plantas cuya actividad siempre ha estado autorizada para la producción de harina residual, ensilaje e ictiocompost.
- (xiv) Las disposiciones cuestionadas procuran el aprovechamiento secundario de los residuos y desechos de pescado generados por la actividad a través de las plantas de reaprovechamiento, con el fin de evitar impactos ambientales negativos.
- (xv) El régimen de adecuación temporal busca una salida a las plantas de reaprovechamiento que procesen residuos y descartes del recurso de anchoveta con licencia de operación vigente y que coexistan en localidades con plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos.

II. ANÁLISIS:

A. Competencia de la Comisión y metodología de análisis del caso:

- 5. De acuerdo con el artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer los actos, disposiciones y cualquier otra modalidad de actuación de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irrazonablemente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado⁴.

⁴ **Decreto Ley N° 25868**

Artículo 26BIS°.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones, así como respecto a cualquier otra modalidad de actuación de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irrazonablemente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las M-CEB-02/1E

6. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, de comprobada su legalidad, si son (ii) razonables o carentes de razonabilidad⁵.

B. Cuestión previa:

7. La denunciante ha mencionado que las medidas de los Decretos Supremos N° 008-2013-PRODUCE y N° 006-2014-PRODUCE generan un monopolio en la localidad en favor de las plantas de harina residual, por cuanto si concurren con las plantas de reaprovechamiento, (i) únicamente las primeras podrán abastecerse de las plantas de consumo humano directo y además, (ii) para su caso, no podrán procesar residuos y descartes provenientes del recurso de anchoveta.
8. Ahora bien, por definición legal, la imposición de una barrera burocrática impide u obstaculiza el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, al consistir en limitaciones impuestas por la Administración Pública para el ejercicio de una actividad económica o la tramitación de procedimientos administrativos. De ahí que, por su propia naturaleza, estas siempre puedan representar una restricción a la competencia en un mercado determinado.
9. Empero, lo antes indicado no implica que tales limitaciones administrativas resulten ilegales, en tanto su imposición se debe al cumplimiento de los fines públicos que la ley les ha encomendado tutelar y son consecuencia de potestades administrativas de la Administración Pública.

disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. [...].

⁵ Resolución N° 182-97-TDC, publicada en el diario oficial El Peruano el día 20 de agosto de 1997, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Sólo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

10. Sobre la base del efecto que puede tener una regulación o actuación administrativa en el proceso competitivo, es que el marco legal vigente ha asignado a la Comisión la función de identificar y disponer la inaplicación de aquellas barreras que sean consideradas ilegales (que se encuentren fuera del ámbito de competencias de la entidad, que no hayan respetado las formalidades para su emisión o que infrinjan una disposición legal) o carentes de razonabilidad (aquellas que no están justificadas en un interés público, son desproporcionadas o no son la opción menos gravosa).
11. Precisamente, el análisis que efectuará este colegiado en el presente caso se enmarca en determinar si las barreras burocráticas denunciadas resultan legales, en atención al ordenamiento jurídico, y, de ser el caso, razonables.

C. Cuestión controvertida:

12. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las siguientes restricciones, respecto de las plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos:
 - (i) Utilizar como únicas fuentes de abastecimiento a las siguientes:
 - (i.i) Desembarcaderos pesqueros artesanales; establecida en el punto 3. del literal e) del numeral 8.2. del artículo 8° del Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.
 - (i.ii) Plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo, en las localidades donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos; establecida en el punto 4. del literal e) del numeral 8.2. del artículo 8° del Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.
 - (ii) Operar solo en localidades (distritos) donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos, a fin de procesar descartes y residuos del recurso de anchoveta; establecida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE.

- (iii) Acogerse al régimen de adecuación temporal para operar como planta de harina residual de recursos hidrobiológicos, aplicable a las plantas de reaprovechamiento que procesen descartes o residuos del recurso de anchoveta con licencia de operación vigente y que coexistan en las mismas localidades (distritos) con las primeras; materializada en los Reportes de Ocurrencias N° 000104 y N° 000086, y establecida en el artículo 7° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE.

D. Evaluación de legalidad:

D.1. Evaluación de competencia del Ministerio para regular el procesamiento de descartes y/o residuos hidrobiológicos:

13. De acuerdo al artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, dicha autoridad sectorial es competente en materia de pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. De igual modo, tiene competencia exclusiva en materia de ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, acuicultura de mediana y gran empresa, entre otras⁶.
14. El artículo 9° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, establece que la autoridad pesquera establecerá la regulación necesaria para la preservación y explotación racional de los **recursos hidrobiológicos**⁷.
15. El numeral 4.2) del artículo 4° del Reglamento del Decreto Ley N° 25977, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2001-PE, dispone que las acciones

⁶ **Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.**
Artículo 3°.- Ámbito de competencia.

El Ministerio de la Producción es competente en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. Es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, Acuicultura de Mediana y Gran Empresa (AMYGE), normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados. Es competente de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, Acuicultura de Micro y Pequeña Empresa (AMYPE) y Acuicultura de Recursos Limitados (AREL), promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción.

⁷ De acuerdo a la información que obra en el Portal del Instituto Nacional del Mar del Perú (Imarpe), se define al recurso hidrobiológico como todo aquello susceptible de ser utilizado y que habita en ambientes acuáticos, y según su explotación pueden ser potenciales o en explotación.
http://www.imarpe.pe/imarpe/index.php?id_seccion=l01310000000000000000.

de control del cumplimiento de la normativa pesquera es competencia del Ministerio de Pesquería (en la actualidad a cargo del Ministerio)⁸, por medio de sus dependencias orgánicas.

16. Según el Artículo 101^o del referido reglamento, el Ministerio está facultado a establecer programas pilotos y de control, así como para el manejo de recursos hidrobiológicos⁹.
17. Como se puede apreciar, de las disposiciones previamente citadas, la autoridad sectorial cuenta con las atribuciones para regular toda aquella materia concerniente al manejo de recursos hidrobiológicos.

D.2. Marco normativo sobre el reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos:

18. A través del Decreto Supremo N° 027-2003-PRODUCE¹⁰ se creó el Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo, el cual tenía como finalidad combatir la pesca ilegal de recursos hidrobiológicos, así como fortalecer las actividades de vigilancia y control que realiza el Estado con relación a este tipo de recursos.
19. Se debe destacar que el referido decreto supremo no contempló en ese entonces regulación alguna en lo que respecta a las actividades de procesamiento de residuos y descartes hidrobiológicos y a las empresas facultadas para desarrollar la correspondiente actividad.

⁸ Conforme a la Quinta Disposición Complementaria Transitoria Final de la Ley 27789, Ley Orgánica del Ministerio de Producción, derogada mediante Decreto Legislativo N° 1047, toda mención efectuada al Ministerio de Pesquería, así como al Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales en lo concerniente a los aspectos de Industria, deberá entenderse referida al Ministerio de la Producción.

⁹ **Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.**

Artículo 101°.- Programas piloto y de control.

El Ministerio de Pesquería está facultado a establecer programas pilotos y de control y para el manejo de recursos hidrobiológicos. Para tal efecto, el Ministerio de Pesquería podrá contratar empresas especializadas para la ejecución de los actos de peritaje, inspección y control. Asimismo, en las disposiciones que establezcan programas de control para la extracción de determinadas especies, se podrá disponer obligaciones previas de inscripción, suscripción de convenios u otras modalidades que garanticen el debido cumplimiento de dichos programas.

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 6 de octubre de 2003.

20. Mediante Resolución Ministerial N° 205-2006-PRODUCE¹¹ se dictaron disposiciones para **regular el procesamiento de residuos y descartes de especies hidrobiológicas** generados por la actividad de procesamiento industrial pesquero orientado al consumo humano directo. Esta resolución estableció disposiciones para que las **Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos (en adelante, EPS-RS) accedan a autorizaciones de instalación**¹². Su artículo 5° señaló lo siguiente:

«Artículo 5°.- Sólo se otorgará autorizaciones de instalación y licencias de operación de sistemas de tratamiento de residuos de pescado y de otras especies hidrobiológicas - tales como el calamar gigante o pota - a las Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos - EPS-RS conforme a sus fines, en cada bahía, en estricta proporción al volumen de residuos generados y sin sobrepasar la capacidad de tratamiento de los mismos.

En las indicadas plantas de tratamiento de residuos pesqueros únicamente se podrá utilizar como materia prima, residuos y descartes de especies hidrobiológicas.

Las Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos, EPS-RS que tengan dentro de sus fines el tratamiento de los residuos y descartes de especies hidrobiológicas deberán contar con la autorización de instalación y la licencia de operación otorgadas por el Ministerio de la Producción previamente a su inscripción en el registro de la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud - DIGESA.».
(Énfasis añadido).

21. En atención a ello, las únicas limitaciones determinadas en agosto del año 2006 para las EPS-RS, en cuanto a su acceso para operar en el mercado, consistieron en que (i) los descartes y residuos que procesen debían tener origen en

¹¹ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 13 de agosto de 2006.

¹² **Resolución Ministerial N° 205-2006-PRODUCE. Dictan disposiciones para regular procesamiento de residuos y descartes de especies hidrobiológicas generados por la actividad de procesamiento industrial pesquero orientado al consumo humano directo.**

«CONSIDERANDO:

[...].

Que, la Ley General de Residuos Sólidos, Ley N° 27314 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, establecen la competencia de las autoridades sectoriales en la gestión y el manejo de los residuos sólidos de origen industrial, disponiendo que la prestación de los servicios para el tratamiento de los mismos se encuentre a cargo de las Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS), por lo que **debe procederse a regular el acceso de éstas a las autorizaciones de instalación y las licencias para la operación de plantas de harina de pescado residual** y de la especie pota, o de sistemas de tratamiento de residuos, en función a los volúmenes de residuos producidos en cada bahía, por cuanto la falta de regulación por el Sector a las EPS-RS posibilitaría su multiplicación en todo el litoral poniendo en riesgo las especies hidrobiológicas y el medio ambiente; [...].» (Énfasis añadido).

especies hidrobiológicas, y (ii) las autorizaciones se otorgaban en estricta proporción al volumen de residuos generados y sin sobrepasar la capacidad de tratamiento del establecimiento.

22. Con posterioridad, mediante Decreto Supremo N° 002-2010-PRODUCE¹³ se ampliaron los alcances del programa creado con el Decreto Supremo N° 027-2003-PRODUCE. El inciso 2.2) de su artículo 2° **incorporó** como una actividad de vigilancia y el control, verificar que los residuos y descartes que procesen las EPS-RS provengan únicamente de dos (2) fuentes, tal como se muestra a continuación:

«2.2.- Adicionar las siguientes actividades específicas de vigilancia y control en las Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS), incorporando el numeral 4.4 en el ítem IV del “Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo” creado mediante Decreto Supremo N° 027-2003-PRODUCE, en los siguientes términos:

“4.4. En las empresas prestadoras del servicio de residuos sólidos (EPS-RS)

- a) Registro de la recepción de descartes y/o residuos debidamente pesados en las empresas prestadoras de servicio de residuos sólidos. (EPS-RS). En este caso, debe verificarse a través de las guías de remisión correspondientes, **que dichos descartes o residuos proceden únicamente de los establecimientos industriales pesqueros dedicados al consumo humano directo que no tengan plantas de harina de pescado residual o de los desembarcaderos pesqueros artesanales. [...].”***

[...].».

(Énfasis añadido).

23. En tal sentido, desde febrero del año 2010, las EPS-RS únicamente podían utilizar las siguientes fuentes de abastecimiento:

- a) Establecimientos industriales pesqueros dedicados al consumo humano directo que no tengan plantas de harina de pescado residual.
- b) Desembarcaderos pesqueros artesanales.

¹³ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de febrero de 2010.

24. Con el Decreto Supremo N° 008-2010-PRODUCE¹⁴, se varió la denominación de las EPS-RS a «plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos» y se modificó la regulación del Decreto Supremo N° 002-2010-PRODUCE en lo vinculado a la actividad de las plantas de reaprovechamiento. En consecuencia, se determinó la constatación de que los desechos y/o residuos de recursos hidrobiológicos procedan únicamente de los señalados en la disposición a continuación indicada:

«4.5 En las plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos.

- a) *Control de la recepción de descartes y/o residuos de recursos hidrobiológicos debidamente pesados, verificando, a través de las guías de remisión correspondientes, **que dichos descartes y/o residuos procedan únicamente de los desembarcaderos pesqueros artesanales, salvo en las localidades donde no existan plantas de harina de pescado residual, en cuyo caso las plantas de reaprovechamiento podrán recibir descartes y/o residuos de recursos hidrobiológicos procedentes de los establecimientos industriales pesqueros que cuentan con plantas de consumo humano directo.***
- b) *Evaluación físico - sensorial de recursos hidrobiológicos.*
- c) *Control de la producción de harina de pescado residual y aceite.».*
(Énfasis añadido).

25. Conforme se aprecia, con la emisión de la disposición antes indicada, las plantas de reaprovechamiento podían utilizar como fuentes de abastecimiento únicamente las siguientes:

- a) Desembarcaderos pesqueros artesanales.
- b) En las localidades donde no existan plantas de harina de pescado residual, de los establecimientos industriales pesqueros que cuentan con plantas de consumo humano directo.

¹⁴ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 27 de mayo de 2010.
M-CEB-02/1E

26. Por otra parte, mediante Decreto Supremo N° 005-2011-PRODUCE¹⁵ el Ministerio aprobó el Reglamento del Procesamiento de Descartes y/o Residuos de Recursos Hidrobiológicos a través del cual dejó sin efecto la Resolución Ministerial N° 205-2006-PRODUCE y, tras la modificación del Decreto Supremo N° 017-2011-PRODUCE¹⁶, las plantas de reaprovechamiento pueden recurrir, como fuentes de abastecimiento, a las siguientes¹⁷:
- a) Establecimientos industriales pesqueros de consumo humano directo, que no cuenten con plantas de harina de pescado residual.
 - b) Establecimientos artesanales pesqueros de consumo humano directo, que no cuenten con plantas de harina de pescado residual.
 - c) Las tareas previas al procesamiento realizadas en los desembarcaderos pesqueros artesanales.
 - d) Las tareas previas al procesamiento realizadas en mercados.
27. A través del Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE el Ministerio estableció lo siguiente:

«e) En las plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos:

[...].

3. *Controlar la recepción de descartes y/o residuos de recursos hidrobiológicos debidamente pesados, verificando a través de las guías de remisión correspondientes, que dichos descartes y/o residuos procedan únicamente de las tareas previas realizadas en los desembarcaderos pesqueros artesanales.*

¹⁵ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 20 de marzo de 2011.

¹⁶ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 18 de noviembre de 2011.

¹⁷ **Decreto Supremo N° Decreto Supremo N° 017-2011-PRODUCE.**

Artículo 10°.- Las plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos con licencia de operación vigente, tienen como actividad el procesamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos generados en los **establecimientos industriales o artesanales pesqueros de consumo humano directo, que no cuenten con plantas autorizadas de harina residual de recursos hidrobiológicos, así como los generados durante las tareas previas al procesamiento realizados en los Desembarcaderos Pesqueros Artesanales y mercados;**

[...].

(Énfasis añadido).

4. *Controlar que las plantas de reaprovechamiento solo puedan recibir descartes y/o residuos de recursos hidrobiológicos debidamente pesados, provenientes de las plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo, en las localidades donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos, sin excepción.*
[...].».

28. Se aprecia que mediante el referido decreto supremo, aprobado en el año 2013, se establecieron únicamente dos (2) fuentes de abastecimiento¹⁸.
29. Asimismo, con el Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE se emitieron disposiciones para el fortalecimiento del marco regulador del procesamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos y además se aprobó el régimen de adecuación de las plantas de reaprovechamiento. El artículo 4° del señalado cuerpo normativo prescribe lo siguiente:

«Artículo 4°.- Operación de las plantas de reaprovechamiento en el procesamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos

Las plantas de reaprovechamiento que cuentan con licencia de operación vigente podrán dedicarse al procesamiento de los descartes y residuos, bajo las siguientes modalidades:

(i) Procesamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos, incluyendo a los provenientes del recurso Anchoveta.

Las plantas de reaprovechamiento procesan los descartes y residuos de los recursos hidrobiológicos provenientes de las plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo y de las tareas previas realizadas en los desembarcaderos pesqueros artesanales.

El procesamiento de los descartes y residuos del recurso Anchoveta solo podrá ser realizado en aquellas plantas de reaprovechamiento que operan en localidades (distritos), donde no existen plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos.

[...].».

(Énfasis añadido).

30. Por tanto, se reguló que las plantas de reaprovechamiento ocupadas de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos de modo general (con licencia

¹⁸ Estas son las siguientes:

- a) Las tareas previas realizadas en los desembarcaderos pesqueros artesanales
b) Las plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo, en las localidades donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos.

de operación vigente), que pretendan procesar descartes y residuos del recurso de anchoveta (en particular), se encontrarán facultadas únicamente si operan en localidades (distritos) donde no existen plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos.

31. Finalmente, el artículo 7° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE prevé como consecuencia que ante la concurrencia en una localidad (distrito) de una planta de reaprovechamiento, que procese descartes o residuos del recurso de anchoveta, con una de harina residual de recursos hidrobiológicos, las primeras deberán de someterse al régimen de adecuación temporal previsto en dicha norma:

«Artículo 7°.- Régimen de adecuación temporal de las plantas de reaprovechamiento que procesen descartes o residuos del recurso Anchoveta

7.1 Establézcase un régimen de adecuación temporal aplicable a las plantas de reaprovechamiento que procesen descartes o residuos del Recurso Anchoveta, que cuenten con licencias de operación vigentes y coexistan en las mismas localidades (distritos) con plantas autorizadas de harina residual de recursos hidrobiológicos.

*7.2 En el marco de este régimen, los titulares de las citadas plantas deberán **realizar las acciones necesarias para su operación como plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos**, según lo previsto en el artículo 9 del Reglamento de procesamiento de descartes y/o residuos de recursos hidrobiológicos, aprobado por el Decreto Supremo N° 005-2011-PRODUCE y sus modificatorias.*

Para tal efecto, en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, los titulares que pretendan acogerse al régimen de adecuación deberán presentar una solicitud dirigida al Ministerio de la Producción, en la que manifiesten su voluntad de acogerse al régimen de adecuación, y la modalidad elegida a que se refiere el artículo 8. Asimismo, presentarán una comunicación informando el cumplimiento de las condiciones específicas de operación establecidas en el artículo 5.

*Vencido el plazo mencionado en el párrafo anterior, los titulares de las plantas que no presenten su solicitud, sujetarán su operación a lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento de procesamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos, **sin perjuicio que la Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Indirecto del Ministerio de la Producción adecúe su licencia de operación, excluyendo el procesamiento de los descartes y residuos del recurso Anchoveta.**».*

(Énfasis añadido).

32. De las disposiciones en los párrafos precedentes, se aprecia la regulación a lo largo de tiempo del procesamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos por el Ministerio. De igual modo, se advierten los límites establecidos respecto del **tipo de fuente de abastecimiento y la restricción referida al tipo de especie hidrobiológica (en particular, anchoveta), impuesta a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE en el periodo desarrollado.**

33. De acuerdo a lo señalado por la denunciante, la licencia otorgada por el Ministerio en su favor en el año 2007 ha sido modificada por efecto de una nueva regulación, aprobada en los años 2013 (Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE) y 2014 (Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE), sin que se haya seguido el procedimiento de revocación contenido en la Ley N° 27444.

D.3. Procedimiento de revocación del acto administrativo:

34. Mediante Resolución Directoral N° 249-2007-PRODUCE/DGEPP del 15 de mayo de 2007 el Ministerio otorgó en favor de la denunciante autorización para la instalación de un establecimiento industrial pesquero. Con la N° 344-2007-PRODUCE/DGEPP del 25 de julio de 2007 se emitió la licencia de operación para su «Planta de Harina Residual» en Paracas, a efecto de procesar residuos y desechos de productos hidrobiológicos.

35. Es menester considerar que, en el contexto de la emisión de las habitaciones precitadas, estaba vigente la Resolución Ministerial N° 205-2006-PRODUCE¹⁹, cuyo artículo 4° fue considerado para su emisión (conforme se aprecia de la lectura de sus considerandos) y en el cual se precisaba que para el tratamiento de residuos sólidos de productos hidrobiológicos, eran de aplicación los procedimientos de instalación y operación de harina residual²⁰.

¹⁹ Derogada por el artículo 3° del Decreto Supremo N° 005-2011-PRODUCE.

²⁰ **Resolución Ministerial N° 205-2006-PRODUCE. Dictan disposiciones para regular procesamiento de residuos y descartes de especies hidrobiológicas generados por la actividad de procesamiento industrial pesquero orientado al consumo humano directo.**

Artículo 4°.- El acceso al tratamiento de residuos sólidos de productos hidrobiológicos, siempre que cuenten con capacidades instaladas acorde a los volúmenes de residuos sólidos generados por las actividades de consumo humano directo de la zona, M-CEB-02/1E

36. Adicionalmente, el Ministerio ha reconocido en sus descargos que la denunciante cuenta con una «planta de reaprovechamiento» y sobre esta base ha ejercido su defensa respecto de la imposición de las restricciones para este tipo de plantas a la situación particular. Finalmente, en los Reportes de Ocurrencia N° 000104 y N° 000086, que materializan una de las medidas cuestionadas, se ha evidenciado que la denunciante cuenta con una «planta de harina de reaprovechamiento» en Paracas.
37. Por tales motivos, sin perjuicio de la redacción de las autorizaciones del año 2007 de la denunciante antes citadas, se acredita que desde ese entonces cuenta con una habilitación para operar una **planta de reaprovechamiento de residuos y descartes de recursos hidrobiológicos**.
38. Con esta conclusión, corresponde analizar el marco normativo que estaba vigente al momento de Resolución Directoral N° 344-2007-PRODUCE/DGEPP del 25 de julio de 2007.
39. A través de la Ley N° 27444 se ha establecido el marco general para que las entidades de la Administración Pública emitan actos administrativos, cuyos alcances tienen efectos concretos en los derechos y obligaciones del ciudadano sobre el cual recae, como sucede con los títulos habilitantes que otorgan las autoridades para realizar una actividad económica.
40. La ley aludida establece no solo el procedimiento para la emisión y creación de los actos administrativos, sino también garantiza su estabilidad, de tal manera que la declaración y/o reconocimiento de derechos tenga una permanencia en el tiempo. En efecto, nuestro marco legal ha establecido el principio de estabilidad de los actos administrativos y, solo de manera excepcional, la figura de la revocación y/o modificación, como se aprecia en el artículo 203° de la Ley N° 27444:

conforme se establece en el artículo 6 de la presente Resolución Ministerial, podrá ser otorgado por el Ministerio de la Producción, a través de los procedimientos administrativos de autorización y licencia de operación para la instalación o incremento de capacidad; y, la operación de sistemas de tratamiento y recuperación de residuos sólidos y grasas que constituyan innovaciones tecnológicas, según corresponda.

Para tal efecto, son de aplicación los procedimientos correspondientes a la instalación y operación de plantas de harina residual, establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de la Producción. [...].

M-CEB-02/1E

«Artículo 203°.- Revocación.-

203.1. Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

203.2. **Excepcionalmente**, cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:

203.2.1. Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan con los requisitos previstos en dicha norma.

203.2.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.

203.2.3 Cuando apreciando elementos de juicio sobrevivientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.

203.3 La revocación prevista en este numeral solo podrá ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados para presentar sus alegatos y evidencia en su favor.».

(Énfasis añadido).

41. El mencionado dispositivo legal también contempla el derecho que le asiste al administrado afectado, en los supuestos en que la revocación le genere algún tipo de daño:

«Artículo 205°.- Indemnización por revocación

205.1. Cuando la revocación origine perjuicio económico al administrado, la resolución que la decida deberá contemplar lo conveniente para efectuar la indemnización correspondiente en sede administrativa.

205.2. Los actos incursos en causal para su revocación o nulidad de oficio, pero cuyos efectos hayan caducado o agotado, serán materia de indemnización en sede judicial, dispuesta cuando quede firme administrativamente su revocación o anulación.».

42. Mediante Resolución N° 1535-2010/SC1-INDECOPI, la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal de Indecopi estableció un precedente de observancia obligatoria que interpreta los alcances del procedimiento de revocación señalados en los artículos 203° y 205° de la Ley N° 27444²¹.

²¹ La Sala ha señalado lo siguiente, como precedente de observancia obligatoria:

«a) El desconocimiento de derechos o intereses conferidos por un acto administrativo debe respetar los requisitos para efectuar la revocación establecidos en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. **La omisión de cualquiera de dichos requisitos constituye barrera burocrática ilegal.**

Conforme a dicho precedente, la entidad que revoque o modifique actos administrativos que confieren o declaran derechos, deben de cumplir con lo siguiente:

- (i) Que la revocación sea efectuada por la más alta autoridad de la entidad competente.
- (ii) Que se permita a los particulares el ejercicio del derecho de defensa, pudiendo presentar los alegatos y medios de prueba que consideren pertinentes.
- (iii) Que en caso la revocación origine un perjuicio económico a los particulares, la resolución que la decida contemple una indemnización a su favor.

43. Según el precedente de observancia obligatoria antes mencionado, el numeral 203.1) del Artículo 203° cataloga tres tipos de revocación: *(i) la revocación misma, (ii) las modificaciones; o, (iii) las sustituciones de actos administrativos.* De acuerdo a ello, tanto las revocaciones propiamente dichas (revocación total) como las sustituciones y **las modificaciones de actos administrativos son considerados tipos de revocación** ya que estas últimas suprimen o recortan parte del derecho otorgado para conceder un nuevo derecho distinto al otorgado inicialmente (revocaciones parciales).
44. En el presente caso, la denunciante cuenta con una licencia que le permite operar su planta de reaprovechamiento de residuos y descartes de recursos hidrobiológicos, otorgada a través de la Resolución Directoral N° 344-2007-PRODUCE/DGEPP del 25 de julio de 2007.
45. Ahora bien, al momento de la emisión de la habilitación en mención se encontraba vigente la Resolución Ministerial N° 205-2006-PRODUCE y además, el Decreto Supremo N° 027-2003-PRODUCE no disponía limitación alguna para las plantas de reaprovechamiento (en ese entonces, EPS-RS).

b) Constituyen revocaciones indirectas el impedimento o restricción del ejercicio de los derechos o intereses conferidos por un acto administrativo, sin que exista un pronunciamiento expreso desconociendo tales prerrogativas. **Todas las revocaciones indirectas son ilegales**, porque ello implica que la administración no siguió el procedimiento establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.

c) Cuando el cambio de circunstancias que origina la revocación es atribuible al propio administrado, no resulta aplicable el procedimiento de revocación regulado en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.».

46. Tal como se ha precisado, la resolución ministerial precitada reguló el procesamiento de residuos y descartes sólidos de productos hidrobiológicos. Según su artículo 4°, estos sistemas constituyen unidades independientes que difieren de las plantas de harina residual, en tanto se ocupan exclusivamente de la recuperación y procesamiento de residuos y cuenta con equipos y maquinarias con tecnologías limpias. Para el acceso a esta actividad eran aplicables los procedimientos de instalación y operación de las plantas de harina residual en el TUPA del Ministerio.
47. A su vez, el artículo 5° de la resolución ministerial en comentario²² consideró como única materia prima de las EPS-RS, a fin de desarrollar su actividad, los residuos y descartes de especies hidrobiológicas, **sin alguna limitación expresa respecto de la fuente de abastecimiento**. La única condición consistió en que no se sobrepase la capacidad de tratamiento de la planta.
48. En lo concerniente al tipo de especie hidrobiológica cuyo residuo pueda ser procesado, contrariamente a lo alegado por el Ministerio en su defensa, la regulación ministerial no determinó restricciones sobre el hecho de utilizar como insumo a los residuos y deshechos del recurso de anchoveta.
49. Se debe resaltar que la Resolución Ministerial N° 205-2006-PRODUCE se enmarcó, entre otros, en el acceso de las EPS-RS a autorizaciones de instalación y operación de sus plantas, pues de lo contrario, según sus considerandos, se posibilitaría la multiplicación de residuos en todo el litoral en una afectación a las especies hidrobiológicas y al medio ambiente²³.
50. De esta manera, al emitir el Ministerio la Resolución Directoral N° 344-2007-PRODUCE/DGEPP, el marco aplicable era el previsto por la resolución ministerial antes expuesta y por ende, **la actividad de las plantas de reaprovechamiento (antes EPS-RS) se encontraban posibilitada para**

²² El artículo 5° de la Resolución Ministerial N° 205-2006-PRODUCE ha sido citado en el punto 20 de la presente resolución.

²³ **Resolución Ministerial N° 205-2006-PRODUCE. Dictan disposiciones para regular procesamiento de residuos y descartes de especies hidrobiológicas generados por la actividad de procesamiento industrial pesquero orientado al consumo humano directo.**
«CONSIDERANDO:
[...], por cuanto la falta de regulación por el Sector a las EPS-RS posibilitaría su multiplicación en todo el litoral poniendo en riesgo las especies hidrobiológicas y el medio ambiente; [...].

procesar residuos y descartes siempre que provengan de especies hidrobiológicas.

51. Lo señalado, sumado al hecho de que no se precisó una limitación en la autorización de la denunciante respecto a un tipo particular de especie hidrobiológica cuyos residuos y descartes no puedan ser procesados, desvirtúa el argumento de la autoridad sectorial relacionado a que no se otorgó una habilitación para tratar desechos de anchoveta.
52. Empero, mediante los puntos 3. y 4. del literal e) del numeral 8.2. del artículo 8° del Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE, objeto de denuncia, el Ministerio limitó las fuentes susceptibles de ser usadas por las plantas de reaprovechamiento para la obtención de los residuos y descartes que procesan, únicamente a las siguientes:
 - a) Las tareas previas realizadas en los desembarcaderos pesqueros artesanales.
 - b) Las plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo, en las localidades donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos.
53. De igual modo, con el artículo 4° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE se estableció que, en caso las plantas de reaprovechamiento procesen residuos y descartes del recurso de anchoveta, únicamente podrán realizar tal actividad en localidades (distritos) donde no existen plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos.
 54. Por consiguiente, la restricción en cuestión limita la actividad de procesamiento de la denunciante, en la medida que en la actualidad no podrá procesar residuos y descartes del recurso de anchoveta, puesto que, tal como alegó, concurre con una planta de harina residual en Paracas, localidad donde opera.
55. Por su parte, el artículo 7° de este último decreto supremo exige que en caso la planta de reaprovechamiento con licencia de operación vigente coexista con una

planta autorizada de harina residual de recursos hidrobiológicos, se adecúe a un régimen temporal en virtud del cual deberá realizar las acciones necesarias para operar como planta de harina residual.

56. Para la situación concreta de la denunciante, se acredita la imposición de la exigencia del párrafo precedente por la autoridad sectorial con los Reportes de Ocurrencias N° 000104 y N° 000086 en los que se indicó lo siguiente:

«Reporte de Ocurrencias N° 000104

DURANTE LA INSPECCIÓN INOPINADA LA PLANTA DE HARINA DE REAPROVECHAMIENTO SEA FOOD TRADING S.A. SE ENCONTRABA EN PRODUCCIÓN PROCESANDO RECURSOS Y DESCARTES DEL RECURSO HIDROBIOLÓGICO DE ANCHOVETA PROVENIENTE DE LA ACTIVIDAD PESQUERA, [...]. EN CONSECUENCIA NO SE ACOJERAN AL RÉGIMEN ESTABLECIDO EN EL D.S. N° 006-2014-PRODUCE.».

«Reporte de Ocurrencias N° 000086

SE CONSTATÓ QUE LA PLANTA DE HARINA DE REAPROVECHAMIENTO SEA FOOD TRADING S.A. SE ENCONTRABA RECEPCIONANDO Y PROCESANDO RESIDUOS Y DESCARTES DEL RECURSO ANCHOVETA PROVENIENTES DE LAS PLANTAS DE CONSUMO HUMANO DIRECTO COMO [...] Y DEBIDO A QUE LA PLANTA EN MENCIÓN NO SE ACOJEN AL RÉGIMEN ESTABLECIDO EN EL D.S. N° 006-2014-PRODUCE, SE PROCEDE A LEVANTAR EL REPORTE DE OCURRENCIAS CON SU RESPECTIVA NOTIFICACIÓN.».

57. Al considerar que la planta de reaprovechamiento de la denunciante se encuentra autorizada desde el año 2007 para procesar residuos y descartes hidrobiológicos, la entidad denunciada le impone una exigencia de adecuarse a un determinado régimen a fin de procesar concretamente los desechos provenientes del recurso de anchoveta.
58. De acuerdo al precedente de observancia obligatoria antes señalado, las medidas materia de cuestionamiento, contenidas en los Decretos Supremos N° 008-2013-PRODUCE y N° 006-2014-PRODUCE, constituyen supuestos de revocación indirecta de un acto administrativo, es decir, de su autorización emitida con la Resolución Directoral N° 344-2007-PRODUCE/DGEPP.
59. Pese a que el artículo 203° de la Ley N° 27444 exige que las autoridades administrativas sigan un procedimiento especial de manera previa a la

revocación o modificación de sus propios actos administrativos, el Ministerio **no ha demostrado haber cumplido con ello**, sino que ha modificado los derechos reconocidos en la licencia de operación de la denunciante a través de una disposición con alcance general.

60. Esto es, no ha acreditado haber seguido un procedimiento particular en el caso de la denunciante, dándole la oportunidad de presentar los alegatos o argumentos sobre la revocación, que la decisión sea dispuesta por la más alta autoridad y que, en caso de generarse un perjuicio económico, disponga la respectiva indemnización, de acuerdo al artículo 205° de la Ley N° 27444.
61. Finalmente, el Ministerio ha sostenido que en virtud de la «Teoría de los Hechos Cumplidos» desarrollada por el Tribunal Constitucional, se debe aplicar de modo inmediato al caso de la denunciante el Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE y por tanto, no se le puede reconocer el derecho de procesar residuos y descartes del recurso de anchoveta. Asimismo, su habilitación no generó un derecho inmutable en su favor.
62. De acuerdo a la teoría invocada por la autoridad sectorial (desarrollada por el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos como «aplicación inmediata de las normas»), la ley despliega sus efectos desde el momento en que entra en vigor y debe ser aplicada a toda situación subsumible en el supuesto de hecho, esto es, a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes, tal como lo determina el artículo 103° de la Constitución Política del Perú²⁴.
63. Sobre el particular, este colegiado estima pertinente precisar que la «Teoría de los Hechos Cumplidos» invocada se debe aplicar dentro del marco del ordenamiento jurídico vigente, vale decir, en observancia de las normas vinculantes como resultan las leyes que regulan el ejercicio de la potestad administrativa de la entidades de la Administración Pública.
64. A partir de esta premisa, se tiene que la aplicación de los Decretos Supremos N° 008-2013-PRODUCE y N° 006-2014-PRODUCE al caso de la denunciante

²⁴ Sentencias recaídas en los Expedientes N° 0002-2006-PI/TC, N° 00008-2008-PI/TC y N° 00316-2011-PA/TC. M-CEB-02/1E

precisamente generan una revocación del acto administrativo que la autorizó para operar su planta, en tanto ocurre una limitación de las condiciones en las que se otorgó primigeniamente la habilitación.

65. No obstante, tal como ha sido acreditado en los párrafos precedentes, el Ministerio no siguió el procedimiento excepcional para revocar actos administrativos contemplado en los artículos 203° y 205° de la Ley N° 27444, norma con rango de ley.
66. Por lo expuesto, corresponde declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas, respecto de las plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos:
 - (i) Utilizar como únicas fuentes de abastecimiento a las siguientes:
 - (i.i) Desembarcaderos pesqueros artesanales; establecida en el punto 3. del literal e) del numeral 8.2. del artículo 8° del Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.
 - (i.ii) Plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo, en las localidades donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos; establecida en el punto 4. del literal e) del numeral 8.2. del artículo 8° del Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.
 - (ii) Operar solo en localidades (distritos) donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos, a fin de procesar descartes y residuos del recurso de anchoveta; establecida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE.
 - (iii) Acogerse al régimen de adecuación temporal para operar como planta de harina residual de recursos hidrobiológicos, aplicable a las plantas de reaprovechamiento que procesen descartes o residuos del recurso de anchoveta con licencia de operación vigente y que coexistan en las mismas localidades (distritos) con las primeras; materializada en los

Reportes de Ocurrencias N° 000104 y N° 000086, y establecida en el artículo 7° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE.

67. No obstante ello, la Comisión considera importante señalar que la inaplicación de dichas medidas no desconoce las atribuciones y obligaciones del Ministerio para supervisar y fiscalizar que las actividades económicas que se realicen en la planta de la denunciante sean llevadas a cabo conforme a la licencia otorgada, pudiendo incluso adoptar las medidas sancionadoras que la legislación le faculta a imponer.
68. Por otra parte, conviene precisar que habiéndose acreditado la ilegalidad de las restricciones cuestionadas, carece de objeto pronunciarse sobre el argumento señalado por la denunciante sobre un supuesto trato discriminatorio.

D. Evaluación de razonabilidad:

69. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que las medidas denunciadas constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad.

E. Solicitud del pago de costas y costos del procedimiento:

70. La denunciante ha solicitado el pago de costas y costos en el presente procedimiento.
71. El artículo 7° del Decreto Legislativo N° 807²⁵ faculta a las Comisiones del Indecopi a determinar el pago de costas y costos en que incurra la denunciante. Al respecto, el artículo 413° del Código Procesal Civil, el cual se aplicaba supletoriamente a los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas²⁶,

²⁵ Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre facultades, normas y organización del Indecopi.

Artículo 7°.- En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el INDECOPI, la Comisión u Oficina competente, además de imponer la sanción que corresponda, podrá ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el INDECOPI [...].

²⁶ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo.

M-CEB-02/1E

establece que el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Gobiernos Regionales y Locales y demás entidades de la Administración Pública se encuentran exentas del pago de costas y costos²⁷. En virtud a ello, la Comisión no ordenaba el pago de costas y costos a las entidades de la Administración Pública.

72. Sin embargo, mediante la Ley N° 30056, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 2 de julio de 2013 y vigente desde el día siguiente, se modificó el mencionado artículo 7° en los siguientes términos:

«Artículo 7°.- Pago de costas y costos.- En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el INDECOPI, la comisión o dirección competente, además de imponer la sanción que corresponda, puede ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el INDECOPI. En los procedimientos seguidos de parte ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, se podrá ordenar el pago de costas y costos a la entidad que haya obtenido un pronunciamiento desfavorable.

En caso de incumplimiento de la orden de pago de costas y costos del proceso, cualquier comisión o dirección del INDECOPI puede aplicar las multas de acuerdo a los criterios previstos en el artículo 118° del Código de Protección y Defensa del Consumidor. (...).».
(Énfasis añadido).

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: [...].

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. [...].

Artículo VIII°.- Deficiencia de Fuentes

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les propongan por deficiencia de sus fuentes; en tales casos acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a estas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

27 **Código Procesal Civil.**

Artículo 413°.- Exención y exoneración de costas y costos.

Están exentos de la condena en costas y costos los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, los órganos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales y locales.

Están exoneradas de los gastos del proceso las Universidades Públicas, quienes obtengan Auxilio Judicial y la parte demandante en los procesos de alimentos dentro de los límites establecidos en la ley pudiendo ser condenados al pago de costas y costos. [...].

73. En este orden de ideas, el pedido de costas y costos de la denunciante se debe regir por las disposiciones contenidas en el artículo 7º del Decreto Legislativo N° 807, modificado por la Ley N° 30056, en cuanto le fuera aplicable.
74. Así, en la medida que el Ministerio ha obtenido un pronunciamiento desfavorable, la Comisión considera que corresponde ordenarle el pago de las costas²⁸ y costos del procedimiento en favor de la denunciante.
75. El artículo 419º del Código Procesal Civil²⁹, de aplicación supletoria, dispone que las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe³⁰.
76. En consecuencia, el Ministerio deberá cumplir con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento, bajo apercibimiento de aplicar las multas coercitivas que correspondan³¹.
77. Para tal efecto, una vez que la resolución haya quedado consentida o fuera confirmada por la Sala, la denunciante podrá presentar la respectiva solicitud de liquidación de costas y costos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 417º y 418º del Código Procesal Civil y demás disposiciones pertinentes³².

²⁸ **Código Procesal Civil.**

Artículo 410º.- Las costas están constituidas por las tasas judiciales, los honorarios de los órganos de auxilio judicial y los demás gastos judiciales realizados en el proceso.

²⁹ **Código Procesal Civil.**

Artículo 419º.- Las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe. En caso de mora, devengan intereses legales.

El pago se exige ante el Juez de la demanda. Las resoluciones que se expidan son inimpugnables.

³⁰ Esto es, cinco (5) días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38º de la Ley sobre Facultades, Normas y Organización de Indecopi, en concordancia con la Décimo Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley General del Sistema Concursal.

³¹ **Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.**

Artículo 118º.- Multas coercitivas por incumplimiento del pago de costas y costos

Si el obligado a cumplir la orden de pago de costas y costos no lo hace, se le impone una multa no menor de una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT).

En caso de persistir el incumplimiento de lo ordenado, el Indecopi puede imponer una nueva multa, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta hasta el límite de cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). La multa que corresponda debe ser pagada dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, vencidos los cuales se ordena su cobranza coactiva.

³² **Código Procesal Civil.**

Artículo 417º.- Las costas serán liquidadas por la parte acreedora de ellas, después de ejecutoriada la resolución que las imponga o la que ordena se cumpla lo ejecutoriado.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26BIS° del Decreto Ley N 25868 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; así como en la Sexta Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 807;

RESUELVE:

Primero: declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas, respecto de las plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos; y en consecuencia, fundada la denuncia presentada por Sea Food Trading S.A. contra el Ministerio de la Producción:

- (i) Utilizar como únicas fuentes de abastecimiento a las siguientes:
 - (i.i) Desembarcaderos pesqueros artesanales; establecida en el punto 3. del literal e) del numeral 8.2. del artículo 8° del Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y Acuícolas en el Ámbito Nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.
 - (i.ii) Utilizar plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo, en las localidades donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos; establecida en el punto 4. del literal e) del numeral 8.2. del artículo 8° del Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y Acuícolas en el Ámbito Nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.

La liquidación atenderá a los rubros citados en el Artículo 410, debiéndose incorporar sólo los gastos judiciales comprobados y correspondientes a actuaciones legalmente autorizadas.

Las partes tendrán tres días para observar la liquidación. Transcurrido el plazo sin que haya observación, la liquidación será aprobada por resolución inimpugnable.

Interpuesta observación, se conferirá traslado a la otra parte por tres días. Con su absolución o sin ella, el Juez resolverá. La resolución es apelable sin efecto suspensivo.

El único medio probatorio admisible en la observación es el dictamen pericial, que podrá acompañarse hasta seis días después de haberse admitido. Del dictamen se conferirá traslado por tres días, y con su contestación o sin ella el Juez resolverá con decisión inimpugnable.

Artículo 418°.- Para hacer efectivo el cobro de los costos, el vencedor deberá acompañar documento indubitable y de fecha cierta que acredite su pago, así como de los tributos que correspondan. Atendiendo a los documentos presentados, el Juez aprobará el monto.

- (ii) Operar solo en localidades (distritos) donde no existan plantas de harina residual de recursos hidrobiológicos, a fin de procesar descartes y residuos del recurso de anchoveta; establecida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE.
- (iii) Acogerse al régimen de adecuación temporal para operar como planta de harina residual de recursos hidrobiológicos, aplicable a las plantas de reaprovechamiento que procesen descartes o residuos del recurso de anchoveta con licencia de operación vigente y que coexistan en las mismas localidades (distritos) con las primeras; materializada en los Reportes de Ocurrencias N° 000104 y N° 000086, y establecida en el artículo 7° del Decreto Supremo N° 006-2014-PRODUCE.

Segundo: disponer la inaplicación a Sea Food Trading S.A. de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento y de los actos que las materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

Tercero: ordenar al Ministerio de la Producción que cumpla con pagar a Sea Food Trading S.A. las costas y costos del procedimiento, una vez que la presente resolución quede consentida; o, sea confirmada por el Tribunal del Indecopi, de ser el caso, bajo apercibimiento de aplicar las multas coercitivas que correspondan, conforme a los términos señalados en la presente resolución.

Cuarto: declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado de conformidad con el literal a) del artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.

Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: Luis Ricardo Quesada Oré, Cristian Ubia Alzamora, Rafael Alejandro Vera Tudela Wither y Víctor Sebastián Baca Oneto.

LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE