



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 345 -2020-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 14 JUL. 2020

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por el señor **LUIS JORGE LIZANA YANCAN**, identificado con DNI N° 25435251, en adelante el recurrente, mediante escrito con Registro N° 00012334-2020, presentado el 12.02.2020 contra la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.12.2019, que lo sancionó con una multa ascendente 1.384 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, **al haber impedido u obstaculizado las labores de fiscalización que realiza el personal acreditado por el Ministerio de la Producción**, infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, en adelante el RLGP y con una multa de 1.384 UIT **por haber construido o instalado un establecimiento industrial destinado al procesamiento de productos hidrobiológicos sin la correspondiente autorización**, infracción tipificada en el inciso 64 del artículo 134° del RLGP.
- (ii) El expediente N° 044-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Acta de Fiscalización N° 11-AFIS-000674, de fecha 08.02.2018, los inspectores del Ministerio de la Producción, constataron lo siguiente: "(...) Realizar la fiscalización como parte del operativo conjunto realizado con representantes del Ministerio Público –Fiscalía de Prevención del Delito en Competencia Medio Ambiental de Ica, representado por el Fiscal Julio César Salas Cruces, con DNI 21576171, PNP Comisaría San Andrés, representado por S3 PNP Erick Mochaypiña Aguilar con DNI N° 76099191, Unidad PNP Departamento Medio Ambientalista representado por S% PNP Jerónimo Guillén Jorge DNI N° 21404586 y la Unidad de del Departamento Medio Ambiente Paracas representado por la S3 Cenaida Pinedo Chuan DNI 70484828, la cual en el recorrido se constató a la presunta planta ilegal según las coordenadas geográficas LS 13°44'41", LW 76°12'10"; Vértice 2 y LS 13°44'43" y LW 76°12'10", Vértice 3 LS 13°44'43" y LW 76°12'11", Vértice 4 LS 44'42" y LW 76°12'11", con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa pesquera vigente, se constató que la planta se encontraba cercada de material de calamina metálica pintada de color azul, se observó que en su interior se encontraban realizando trabajos de soldadura y montaje de maquinarias y/o

equipos, también se encontró ½ millar de ladrillo y cemento para finalizar con el cerrado por la parte trasera. Se observó una poza de recepción de para materia prima, 01 cocinador, 01 secador, 01 ciclón, 01 transportador helicoidal, 01 tanque de almacenamiento entre otros equipos, todos estos equipos se observaron y se constataron por la parte trasera que se encontraba sin cerco, con la PNP de Ica y PNP Paracas y el Fiscal nos presentamos por la puerta principal, lo cual nos atendió un trabajador que se negó a identificarse, el Fiscal y los Fiscalizadores solicitamos el ingreso, negándonos el acceso al predio en mención, permaneciendo un tiempo de 20 minutos fuera de las instalaciones (...)".

- 1.2 Mediante Cédula de Notificación de Cargos N° 00762-2019-PRODUCE/DSF-PA¹, recibida el día 27.02.2019, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra el recurrente.
- 1.3 Mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 13639-2019-PRODUCE/DS-PA², recibida el día 28.10.2019, se puso en conocimiento de la recurrente el Informe Final de Instrucción N° 00472-2019-PRODUCE/DSF-PA-Izapata de fecha 15.10.2019.
- 1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.12.2019³, se sancionó al recurrente con una multa de 1.384 UIT, por haber impedido u obstaculizado las labores de fiscalización, por la infracción al inciso 1 del artículo 134° del RLGP, y con una multa de 1.384 UIT, por haber construido o instalado un establecimiento industrial destinado al procesamiento de productos hidrobiológicos sin la correspondiente autorización, infracción tipificada en el inciso 64 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00012334-2020, presentado el 12.02.2020, el recurrente presenta recurso de apelación contra la Resolución Directoral N°11379-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.12.2019.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 El recurrente sostiene que no se acredita que él haya impedido las labores de fiscalización; dado que de las fotografías que acompañan al Informe de Fiscalización se aprecia que el predio intervenido está cercado y los fiscalizadores intentan ingresar por la puerta, acceso que no se les facilita.
- 2.2 Asimismo señala que la sanción debió imponerse al dueño de la propiedad donde se ejecutaba la obra más no a él, quien en ese momento se encontraba realizando labores como obrero y sin embargo se le atribuyó la condición de "representante" para sancionarlo, situación que no debe presumirse ni atribuirse antojadizamente por la autoridad.

¹ A fojas 29 del expediente.

² A fojas 110 del expediente.

³ Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 772-2020-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 0012964, el día 04.02.2020 (fojas 164 Y 165 del expediente).

- 2.3 Asimismo, el recurrente señala que el día que el predio fue intervenido se encontraba junto a otros obreros realizando labores de supervisión en la colocación de bases sobre las cuales instalarían estructuras metálicas y equipos.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.12.2019.
- 3.2 Verificar si el recurrente ha incurrido en los ilícitos administrativos establecido en los incisos 1 y 64 del artículo 134° del RLGP y si la sanción fue determinada conforme a la normatividad correspondiente.

IV. CUESTIÓN PREVIA

4.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA.

4.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS⁴, en adelante el TUO del LPAG, dispone que la autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular la tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

4.1.2 Igualmente, se debe mencionar que el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de órgano de última instancia administrativa en materia sancionadora, tiene el deber de revisar el desarrollo de todo el procedimiento administrativo sancionador y verificar que éste haya cumplido con respetar las garantías del debido procedimiento. De lo expuesto, se desprende que si se detecta la existencia de un vicio, corresponde aplicar las medidas correctivas del caso.

4.1.3 El numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que se puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

4.1.4 Sobre el tema cabe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, que establece en el artículo III de su Título Preliminar que la finalidad del marco normativo de la referida Ley consiste en que la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al

⁴ Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 25.01.2019.

ordenamiento constitucional y jurídico en general. En ese sentido, la precitada Ley ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora⁵ en el ejercicio de la función administrativa, que actúan como parámetros jurídicos a fin de que la Administración Pública no sobrepase sus potestades legales en la prosecución de los intereses públicos respecto de los derechos de los administrados.

- 4.1.5 Los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, disponen que son causales de nulidad del acto administrativo los vicios referidos a la contravención de la Constitución, las leyes y normas reglamentarias, así como el defecto u omisión de sus requisitos de validez.
- 4.1.6 En ese sentido, se debe indicar que una de las características que debe reunir el objeto o contenido del acto es la legalidad, según la cual, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.1 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- 4.1.7 Es por ello que el inciso 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, que estará regida por el principio de debido procedimiento, el cual establece que las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.
- 4.1.8 El numeral 13.2 del artículo 13° del TUO de la LPAG, dispone que la nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.
- 4.1.9 Es decir, la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta sólo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independientes para que proceda seccionar sólo la parte que adolece de nulidad. Asimismo, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente, que en ese mismo acto existe, necesariamente un acto válido, en la parte que no adolece de vicio alguno.

⁵ Cabe precisar que, conforme el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, una de las manifestaciones del principio del Debido Procedimiento consiste en que los administrados gocen de obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente N° 2506-2004-AA/TC fundamento jurídico): *"Este colegiado en reiteradas ejecutorias ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)"*.

4.1.10 Conforme a la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (en adelante REFSPA) aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, dicho decreto supremo entró en vigencia a los quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

4.1.11 El numeral 35.1 del artículo 35° del REFSPA, establece la siguiente fórmula para el cálculo de la sanción de multa:

$$M = \frac{B}{p} \times (1 + F)$$

4.1.12 Por otro lado, los artículos 43° y 44° del REFSPA, establecen los factores atenuantes y agravantes que se deben considerar en la cuantía de las sanciones aplicables.

4.1.13 Asimismo, conforme al Reporte de Deudas en Ejecución Coactiva se advierte que el recurrente no cuenta con antecedentes de haber sido sancionado en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción materia de sanción (del 08.02.2017 al 08.02.2018), por lo que corresponde la aplicación del factor atenuante en el presente caso.

4.1.14 Sin embargo, de la revisión de los considerandos de la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 18.12.2019, se advierte que no se aplicó el factor atenuante por carecer de antecedentes de haber sido sancionado en los últimos 12 meses contados desde la fecha en que se detectó la infracción, contemplado en el numeral 3 del artículo 43° del REFSPA.

4.1.15 En consecuencia, este Consejo considera que corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 18.12.2019, por haber sido emitida prescindiendo de los requisitos de validez del acto administrativo, al haber contravenido lo establecido en las leyes del ordenamiento jurídico, específicamente los principios de legalidad y de debido procedimiento, en el extremo de la determinación de la sanción de multa por haber incurrido en las infracciones en los incisos 1 y 64 del artículo 134° del RLGP, al no haberse cumplido con efectuar correctamente el cálculo de la misma.

4.1.16 En ese sentido, considerando el atenuante: "carecer de antecedentes de haber sido sancionados en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se ha detectado la comisión de la infracción materia de la sanción (...)", correspondería modificar las sanciones de multa impuestas mediante la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 18.12.2019, conforme lo establece el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

- 4.1.17 Por lo anterior y considerando las disposiciones antes citadas, la sanción de multa que corresponde pagar al recurrente por la infracción al inciso 1 del artículo 134° del RLGP, asciende a 0.9689 UIT, conforme al siguiente detalle:

$$M = \frac{(0.33 * 1.21 * 2.6)}{0.75} \times (1 - 0.3) = 0.9689 \text{ UIT}$$

- 4.1.18 Por lo anterior y considerando las disposiciones antes citadas, la sanción de multa que corresponde pagar al recurrente por la infracción al inciso 64 del artículo 134° del RLGP, asciende a 0.9689 UIT, conforme al siguiente detalle:

$$M = \frac{(0.33 * 1.21 * 2.6)}{0.75} \times (2 - 0.3) = 0.9689 \text{ UIT}$$

- 4.1.19 En tal sentido, corresponde modificar las sanciones impuestas mediante Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 18.12.2019, por incurrir en las infracciones tipificadas en los incisos 1 y 64 del artículo 134° del RLGP, en consecuencia, **MODIFICAR** el monto de la sanción de multa impuesta de 1.384 UIT a 0.9689 UIT para la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP y de 1.384 UIT a 0.9689 para la infracción tipificada en el inciso 64 del artículo 134° del RLGP.

4.2 Respecto a si corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.12.2019, en el extremo de las sanciones impuestas al administrado.

- 4.2.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, este Consejo considera que se debe determinar si corresponde declarar de oficio la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.12.2019.

- 4.2.2 Al respecto, el numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que se puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público:

- a) En cuanto al Interés Público, cabe mencionar que de acuerdo a la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC "(...) *el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo*".
- b) Sobre el particular, se debe indicar que los procedimientos administrativos y sancionadores se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la

LPAG, la cual establece en el artículo III del Título Preliminar que la finalidad del marco normativo de la referida Ley consiste en que la administración pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los *administrados* y con *sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general*.

- c) En ese sentido, el TUO de la LPAG ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora en el ejercicio de la función administrativa, los cuáles actúan como parámetros jurídicos a fin que la Administración Pública no sobrepase sus potestades legales en la prosecución de los intereses públicos respecto de los derechos de los administrados.
- d) Cabe indicar que resulta útil lo señalado por el autor Danós Ordóñez quien indica que: *“la nulidad de oficio es una vía para la restitución de la legalidad afectada por un acto administrativo viciado que constituye un auténtico poder – deber otorgado a la Administración que está obligada a adecuar sus actos al ordenamiento jurídico”*⁶.
- e) En el presente caso, se entiende como interés público el estricto respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que debe procurar la administración pública, es decir, la actuación del Estado frente a los administrados; siendo que en el presente caso al haberse afectado principios que sustentan el procedimiento administrativo como son los principios de legalidad y el debido procedimiento, se ha afectado el interés público.

4.2.3 De otro lado, el numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que la nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario:

- a) En el presente caso, se debe tener presente que de acuerdo al artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE el Consejo de Apelación de Sanciones es el órgano encargado de evaluar y resolver, en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones sancionadoras del Sector, conduciendo y desarrollando el procedimiento administrativo correspondiente, con arreglo al TUO de la LPAG y las normas específicas que se aprueben por Resolución Ministerial.
- b) Igualmente, de acuerdo al artículo 30° del REFSPA, el Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción o el que haga sus veces en los Gobiernos Regionales, como segunda y última instancia administrativa, es el

⁶ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: “COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL”. ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

órgano administrativo competente para conocer los procedimientos administrativos sancionadores resueltos por la Autoridad Sancionadora.

- c) De lo expuesto, el Consejo de Apelación de Sanciones constituye la segunda y última instancia administrativa en materia sancionadora, por lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.12.2019.

4.2.4 El numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG señala que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (02) años, contados a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos:

- a) En cuanto a este punto, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.12.2019 fue notificada al recurrente el 04.02.2020.
- b) Asimismo, el recurrente interpuso recurso de apelación contra la citada resolución el 12.02.2019. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA no se encuentra consentida, por lo cual se encuentra dentro del plazo para declarar la nulidad parcial de oficio.

4.2.5 El numeral 13.2 del artículo 13° del TUO de la LPAG, dispone que la nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

4.2.6 Es decir, la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta sólo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independientes para que proceda seccionar sólo la parte que adolece de nulidad. Asimismo, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma implícitamente que en ese mismo acto existe necesariamente un acto válido, en la parte que no adolece de vicio alguno.

4.2.7 Por tanto, en el presente caso, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° de la precitada Ley, corresponde declarar la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.12.2019, sólo en extremo referido al monto de las sanciones de multa impuestas por la comisión de la infracciones tipificadas en los incisos 1 y 64 del artículo 134° del RLGP, debiendo considerarse los indicados en los numerales 4.1.17 y 4.1.18 de la presente resolución.

4.3 En cuanto a si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto

4.3.1 De otro lado, de acuerdo a lo establecido en el numeral 227.2 del artículo 227° del TUO de la LPAG cuando la autoridad constate la existencia de una causal de nulidad deberá pronunciarse sobre el fondo del asunto y cuando ello no sea posible, dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

4.3.2 Dado lo expuesto en los puntos anteriores, se debe mencionar que en el presente caso, al declararse la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA sólo en el extremo del monto de la sanción de multa impuesta al recurrente por la comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 1 y 64 del artículo 134° del RLGP, debiendo considerarse los indicados en los numerales 4.1.17 y 4.1.18 de la presente resolución, siendo que dicha resolución subsiste en los demás extremos.

4.4 Normas Generales

4.4.1 El artículo 68° de la Constitución Política del Perú establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

4.4.2 El artículo 77° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, en adelante 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".

4.4.3 Que el Artículo 220° del TUO de la LPAG, establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

4.4.4 Asimismo, el numeral 258.3) del Artículo 258 del TUO de la LPAG, establece que cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado".

4.4.5 El inciso 1 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción: *"Impedir u obstaculizar las labores de fiscalización e investigación que realice el personal acreditado por el Ministerio de la Producción, la Dirección o Gerencia Regional de la producción, el Instituto del Mar del Perú – IMARPE, los observadores de la Comisión Interamericana del Atún Tropical- CIAT u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente; así como negarles el acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera y acuícola, cuya presentación se exige de acuerdo a la normatividad sobre la materia"*.

4.4.6 El inciso 64 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción: *"Construir o instalar plantas de procesamiento de recursos o productos hidrobiológicos para el consumo humano directo o indirecto, así como trasladar o incrementar la capacidad instalada sin la correspondiente autorización"*.

4.4.7 La Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprobó el REFSPA, dispone que los procedimientos administrativos sancionadores en trámite se rigen por la normatividad vigente al momento de la comisión de la infracción, salvo que la norma posterior sea más

beneficiosa para el administrado. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.

4.5 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

4.5.1 Respecto a lo alegado por el recurrente en el numeral 2.1 de la presente resolución, corresponde indicar que:

- a) El inciso 1 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción: *“Impedir u obstaculizar las labores de fiscalización e investigación que realice el personal acreditado por el Ministerio de la Producción, la Dirección o Gerencia Regional de la producción, el Instituto del Mar del Perú – IMARPE, los observadores de la Comisión Interamericana del Atún Tropical- CIAT u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente; así como negarles el acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera y acuícola, cuya presentación se exige de acuerdo a la normatividad sobre la materia”.*
- b) El artículo 239 del TUO de la LPAG establece que la actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección **sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados**, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.
- c) El artículo 240 del TUO de la LPAG faculta a las entidades que realizan actividad de fiscalización a efectuar actos y diligencias de fiscalización de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada o por denuncia, para cuyo efecto la Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar, entre otros, lo siguiente: Requerir al administrado objeto de la fiscalización, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria.
- d) En ese sentido, el numeral 6.8 de artículo 6° del REFSPA establece que el fiscalizador acreditado por la autoridad competente tiene la facultad de exigir a los administrados sujetos a fiscalización la exhibición o presentación de documentos como son: el parte de producción, guías de remisión y recepción, registro de pesajes, facturas boletas, recibos, registros magnéticos/electrónicos y en general, toda información o documentación necesaria para el ejercicio de su labor fiscalizadora.
- e) Asimismo, el numeral 6.3 del artículo 6° del REFSPA señala que: *“Los hechos constatados por los fiscalizadores acreditados que se formalicen en los documentos generados durante sus actividades de fiscalización se presumen ciertos, sin perjuicio de los medios probatorios que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los administrados”.*
- f) Por lo que, resulta pertinente señalar que los **inspectores son funcionarios a los que la norma les reconoce condición de autoridad**, en consecuencia los hechos

constatados por éstos **tienen en principio veracidad y fuerza probatoria**; por lo que pueden desvirtuar por sí solos la presunción de licitud de la que gozan los administrados, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por ellos en ejercicio de sus funciones, conforme lo señala el numeral 5.1 del artículo 5° y el numeral 6.1 del artículo 6° del REFSPA.

g) El numeral 11.2 del artículo 11° del REFSPA establece que: *“En el Acta de Fiscalización se consignan los hechos verificados durante la fiscalización y, de ser el caso, la presunta existencia de una infracción a la normatividad pesquera o acuícola. La omisión o los errores materiales contenidos en el Acta de Fiscalización o demás documentos generados no enervan la presunción de veracidad respecto a los hechos identificados y a los medios probatorios que los sustenten”.*

h) En el presente caso, la Administración ofreció como medio probatorio el Acta de Fiscalización N° 11-AFIS: N° 000674, donde se acredita que el recurrente juntamente a otras personas, el día 08.02.2018, se encontraba realizando trabajos de soldadura y montaje de maquinarias dentro de un predio destinado a la construcción de una planta ilegal, no permitiendo el acceso a las instalaciones de dicho predio, pese a que este era un operativo conjunto, donde se encontraban participando el Fiscal de Prevención del Delito en Materia Ambiental, representantes de la Comisaría de San Andrés y de la Unidad del Departamento de Medio Ambiente de Paracas, quienes se identificaron adecuadamente e inclusive esperaron por un tiempo de 20 minutos para que se les atiende, lo cual nunca ocurrió.

i) En ese sentido, resulta válido señalar que la Administración ha obrado sobre la base del análisis de las pruebas obrantes en el expediente y a lo largo del desarrollo del presente procedimiento sancionador, en aplicación de los Principios de Impulso de Oficio y de Verdad Material establecidos en los numerales 1.3 y 1.11 del inciso 1 del artículo IV del TUE de la LPAG, llegando a la convicción que la conducta del recurrente se subsume en la infracción previstas en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP. En consecuencia, la Administración ha cumplido con el mandato legal de la carga de la prueba, habiendo desvirtuado la presunción de licitud con la que contaba el recurrente.

j) Por lo que se desestima el argumento de apelación alegado por el recurrente.

4.5.2 Respecto a lo alegado por el recurrente en el numeral 2.2 y 2.3 de la presente resolución, corresponde indicar que:

a) El numeral 173.1 del artículo 173° del TUE de la LPAG, establece que: *“La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley”, mientras que el inciso 9 del artículo 248° del TUE de la LPAG, señala que: “Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”.* En consecuencia, es a la administración a quien le corresponde la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador para determinar la responsabilidad de los administrados.

b) Las actuaciones de medios probatorios en los procedimientos administrativos resultan necesarias, en tanto *“las autoridades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario (...)*.

*La presunción solo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto (...)*⁷. En ese sentido, al contar con medios probatorios idóneos la Administración puede romper con la presunción de licitud a favor del administrado, de tal forma que pueda atribuir la responsabilidad de la infracción.

- c) De lo señalado en el párrafo precedente, es menester traer a colación lo establecido en el artículo 77° de la LGP, que establece: "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".
- d) El numeral 1.11 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que bajo la aplicación del principio de verdad material, en el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias que hayan sido autorizadas por Ley.
- e) El Principio de Presunción de Licitud, consagrado en el inciso 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG, señala que: "*Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario*".
- f) En ese sentido, el tratadista Juan Carlos Morón Urbina señala que: "*(...) La presunción solo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto (...)*"⁸.
- g) De otro lado, el inciso 1 del artículo 248° del TUO de la LPAG, contempla 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 que a título de sanción son posibles de aplicar al administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.
- h) Asimismo, el inciso 4 del citado artículo, regula el Principio de Tipicidad, según el cual 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.
- i) En este orden de ideas, se debe tener en cuenta lo sostenido por el autor Morón Urbina, quien señala que: "*La ley debe describir específicamente la conducta o los conceptos jurídicos indeterminados que servirán de guía para la identificación de las conductas ilícitas, tanto para favorecer el conocimiento y previsibilidad de la acción administrativa por parte del administrado, como para acotar el margen discrecional*

⁷ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica S.A. Décimo segunda edición. Lima, octubre, 2017, 2do. Tomo, p. 440 y 441.

⁸ Morón Urbina, Juan Carlos: "COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL". Gaceta Jurídica S.A. Novena edición. Lima. Mayo de 2011. Página 725.

*en asuntos sancionadores de la Administración y concretarlos en los supuestos tasados previamente*⁹.

- j) Del mismo modo, cabe indicar que el Tribunal Constitucional en el fundamento de la Sentencia recaída en el expediente N° 2192-2004-AA/TC ha indicado que: *"El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal"*.
- k) El numeral 6.3 del artículo 6° del REFSPA, dispone que, los hechos constatados por los fiscalizadores acreditados que se formalicen en los documentos generados durante sus actividades de fiscalización se presumen ciertos, sin perjuicio de los medios probatorios que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los administrados.
- l) De lo expuesto se colige que los inspectores al ser personas calificadas y comisionadas por el Ministerio de la Producción, están instruidos de la forma en la que se debe realizar correctamente una inspección y, por consiguiente, todas sus labores las realizan conforme a los dispositivos legales pertinentes.
- m) Asimismo, el numeral 11.2 del artículo 11° del REFSPA señala: *"En el Acta de Fiscalización se consignan los hechos verificados durante la fiscalización y, de ser el caso, la presunta existencia de una infracción a la normatividad pesquera o acuícola. La omisión o los errores materiales contenidos en el Acta de Fiscalización o demás documentos generados no enervan la presunción de veracidad respecto a los hechos identificados y a los medios probatorios que los sustenten"*.
- n) Cabe señalar que en el Acta de Fiscalización y demás documentación levantada se consignan hechos por los inspectores, a los que la norma reconoce la conducción de fiscalizadores, dado que al ser comisionados por el Ministerio de la Producción están instruidos respecto a la manera correcta de la verificar la comisión de las infracciones a la normatividad pesquera y por consiguiente, todas sus labores se realizan conforme a los dispositivos legales pertinentes máxime si este operativo no solo se llevó a cabo por los inspectores del Ministerio de la Producción. Por lo que dichos documentos gozan del principio de veracidad y poseen fuerza probatoria, pudiendo desvirtuar por sí mismos la presunción de licitud de la que gozan los administrados, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por los inspectores en el ejercicio de sus funciones.
- o) En adición a lo antes señalado, cabe mencionar que el operativo realizado el día 08.02.2018 fue un operativo conjunto llevado a cabo por los inspectores acreditados por el Ministerio de la Producción, el Fiscal de la Fiscalía de Prevención del Delito

⁹ MORON URBINA, Juan Carlos: "COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL". Gaceta Jurídica S.A. 3ra Edición. Mayo 2004, Lima. Página 628.

en materia Ambiental y miembros de la Comisaría de San Andrés; es decir esta inspección se efectuó con todas las garantías legales y los hechos efectivamente constatados fueron consignados en el Acta de Fiscalización N° 11-AFIS-000674 de fecha 08.02.2018.

- p) El inciso 64 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción: *“Construir o instalar plantas de procesamiento de recursos o productos hidrobiológicos para el consumo humano directo o indirecto, así como trasladar o incrementar la capacidad instalada sin la correspondiente autorización”*.
- q) De la revisión de los medios probatorios aportados por la Administración: 1) Informe de Fiscalización N° 11-INFIS-000040, 2) Acta de Fiscalización N° 11-AFIS-000674, 3) Ocho (08) vistas fotográficas, 4) Acta Fiscal, 5) Acta de Operativo Conjunto N° 11-ACTG-000148, 6) Informe N° 00001-2019-PRODUCE/DSF-PA-Mmayo, se verifica que el recurrente se encontraba realizando trabajos de soldadura y montaje de maquinarias y/o equipos, cuya utilización estaría designada para la elaboración de recursos hidrobiológicos de manera ilegal. Asimismo los inspectores constataron en las instalaciones del predio la construcción de una poza de recepción de materia prima, 01 cocinador, 01 secador, 01 ciclón, 01 transportador helicoidal, 01 tanque de almacenamiento, entre otros equipos materiales de construcción (ladrillos) y con una capacidad de planta de 5t/h, conducta que se encuentra subsumida en el inciso 64 del artículo 134° del RLGP.
- r) En consecuencia, la Administración ha cumplido con el mandato legal de la carga de la prueba, habiendo desvirtuado la presunción de licitud con la que contaba el recurrente. En tal sentido, la Dirección de Sanciones – PA, sobre la base del análisis de las pruebas obrantes en el expediente, en aplicación de los principios de impulso de oficio y de verdad material establecidos en los incisos 1.3 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, llegó a la convicción que el recurrente se encontraba realizando trabajos de instalación, montaje de equipos y maquinarias para la elaboración de harina de pescado sin contar con la autorización correspondiente.
- s) Cabe añadir que en el presente procedimiento administrativo se ha sancionado al recurrente por cuanto su accionar vulnera el orden dispuesto por el RLGP; además, de conformidad con lo establecido en el artículo 79° de la LGP, **toda infracción será sancionada administrativamente.**
- t) En ese sentido, es preciso mencionar que el Ministerio de la Producción tiene el deber de imponer las sanciones correspondientes por cualquier acción u omisión que contravenga las normas del Sector; por lo que al haberse acreditado que el recurrente infringió el inciso 64 del artículo 134° del RLGP, en observancia al principio de legalidad correspondía aplicarle la sanción pertinente.
- u) Por lo que lo alegado por el recurrente constituye una mera declaración de parte y no logra desvirtuar las imputaciones en su contra.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones - PA, el recurrente incurrió en la comisión de las infracciones establecidas en los incisos 1 y 64 del artículo 134° del RLGP.

Finalmente, es preciso mencionar que el numeral 216.2 del artículo 216° del TUO de la LPAG establece que los recursos deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días; sin embargo el numeral 149.3 del artículo 149° de dicha Ley establece que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público y que la actuación administrativa fuera de término no queda afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. En ese sentido, si la Administración no se pronuncia dentro de dicho plazo, el administrado queda habilitado para considerar que su recurso ha sido desestimado (silencio administrativo negativo), conforme a lo dispuesto por el numeral 197.3 del artículo 197° del TUO de la LPAG.

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

De acuerdo a las facultades establecidas en los literales a) y b) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 084-2013-PRODUCE, artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE y el artículo 6° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE; ; y estando al pronunciamiento efectuado mediante Acta de Sesión N° 012-2020-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 09/07/2020, del Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones, el mismo que fue publicado en el portal web del Ministerio de la Producción el mismo día;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL DE OFICIO de la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.12.2019, en el extremo de los artículos 1° y 2° que impuso la sanción de multa al señor **LUIS JORGE LIZANA YANCAN**, identificado con DNI 25435251 por las infracciones previstas en los incisos 1 y 64 del artículo 134° del RLGP, en consecuencia corresponde **MODIFICAR** la sanción de multa contenida en los mencionados artículos de la citada Resolución Directoral de 1.384 UIT a 0.9689 UIT por la infracción al inciso 1 del artículo 134° del RLGP, y de 1.384 UIT a 0.9689 UIT por la infracción al inciso 64 del artículo 134° del RLGP; y subsistente lo resuelto en los demás extremos; según los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor **LUIS JORGE LIZANA YANCAN**, contra la Resolución Directoral N° 11379-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.12.2019; en consecuencia, **CONFIRMAR** las sanciones de multa por las infracciones a los incisos 1 y 64 del artículo 134° del RLGP, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- DISPONER que el importe de la multa más 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 4°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación al recurrente conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,



LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones