



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° **443** -2020-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 18 AGO. 2020

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **NUTRIFISH S.A.C.**, en adelante la recurrente, identificada con RUC N° 20514373494, mediante escrito con Registro N° 00043705-2020, presentado con fecha 11.06.2020, contra la Resolución Directoral N° 824-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.02.2020, que la sancionó con una multa de 0.801 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por impedir u obstaculizar las labores de fiscalización que realice 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 y sus normas modificatorias, en adelante el RLGP.
- (ii) El Expediente N° 1221-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Acta de Fiscalización N° 2005-541: N° 000080 de fecha 17.08.2018, los inspectores acreditados por el Ministerio de la Producción, constataron lo siguiente: *"Siendo las 19:12 horas encontrándome en el exterior de la PPPP NUTRIFISH S.A.C., con Resolución Directoral N° 445-2009-PRODUCE/DGEPP que cuenta con el convenio vigente en el Programa de Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y Acuícolas en el ámbito nacional, en presencia del supervisor regional Homero Jiménez Alamo, procedí a tocar la puerta y ventana de la garita de vigilancia de la PPPP en mención identificándome con DNI y acreditación con la finalidad de ingresar realizar mis actividades de fiscalización no obteniendo respuesta alguna siendo las 19:20 horas procedí esperar los 15 minutos como plazo máximo de acuerdo a la normativa pesquera vigente, para que se me permita el ingreso a las instalaciones de la PPPP NUTRIFISH S.A.C. Siendo las 19:56 horas vencido el plazo establecido en normativa pesquera vigente, procedí a levantar a levantar el Acta de Fiscalización por impedir u obstaculizar las labores de fiscalización"*.
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 00047-2020-PRODUCE/DSF-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 0003659 de fecha 07.01.2020, se notificó el inicio al procedimiento administrativo sancionador en contra de la recurrente, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP.

- 1.3 Mediante Informe Final de Instrucción N° 00080-2020-PRODUCE/DSF-PA-jjrivera¹ de fecha 28.01.2020, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, concluye que en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, ha determinado que en el presente procedimiento existen suficientes medios de prueba que acrediten la responsabilidad de la recurrente en la comisión de la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP.
- 1.4 Mediante Resolución Directoral N° 824-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.02.2020², se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 0.801 UIT, al haber incurrido en la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00043705-2020, presentado con fecha 11.06.2020, la recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 824-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.02.2020, presentado dentro del plazo de ley.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La recurrente alega que la imputación que se le realiza esta básicamente argumentada con el contenido del Acta de Fiscalización 2005- 451 N° 000080, por lo tanto esta constituye una prueba indirecta, toda vez que no se adjuntado algún medio probatorio que la corrobore, asimismo de la misma acta se advierte que se hace referencia a que no se les atendió, por lo que no realizó acto infractor motivo de imputación, más aún cuando no se verificó si la planta estaba funcionando o no, lo cual se constituiría como una omisión, por cuanto el presente tipo infractor no es sancionable, más aun cuando no se tiene otro indicio que corrobore lo mencionado en el acta de fiscalización, esto en razón a fin de desvirtuar el principio de presunción de inocencia.
- 2.2 Alega también que no se ha cumplido con fundamentar en la resolución impugnada los criterios del Principio de Razonabilidad, relacionados a de beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción, gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido y perjuicio económico causado, siendo además que se le ha sancionado finalmente por culpa inexcusable cuando la imputación hecha durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador fue por dolo.

III. CUESTON EN DISCUSIÓN

Verificar si la recurrente habría incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP y si la sanción fue determinada conforme a la normatividad correspondiente.

IV. ANALISIS

4.1 Normas Generales

- 4.1.1 El artículo 66° de la Constitución Política del Perú establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Asimismo, el artículo 67° de la Carta Magna estipula que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos

¹ Notificado mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 1225-2020-PRODUCE/DS-PA el 12.02.2020.

² Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 1853-2020-PRODUCE/DS-PA el día 28.02.2020.

naturales. Así también, el artículo 68° de la Carta Magna establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

- 4.1.2 El artículo 1° del Decreto Ley N° 25977 - Ley General de Pesca, en adelante LGP, establece que: *“La presente Ley tiene por objeto normar la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos y de asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, optimizando los beneficios económicos en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad”*.
- 4.1.3 Asimismo, el artículo 2° de la LGP estipula que: *“Son patrimonio de la nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional”*.
- 4.1.4 De igual manera, el artículo 77° de la referida Ley establece que: *“Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia”*.
- 4.1.5 El inciso 1 del artículo 134° del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSPA, establece como infracción administrativa, la conducta de: *“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 exija de acuerdo a la normatividad sobre la materia”*.
- 4.1.6 Asimismo, el Cuadro de Sanciones del REFSPA, determina como sanción para la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP la siguiente: *Multa*.
- 4.1.7 El artículo 220° del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³, en adelante el TUO de la LPAG, establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.
- 4.1.8 Finalmente, 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.

³ Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el día 25.01.2019.

4.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

4.2.1 Respecto a lo señalado por la recurrente en el punto 2.1 de la presente Resolución; cabe señalar que:

- a) El inciso 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG regula el Principio de Tipicidad, el cual establece que: *“Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria (...)”*.
- b) El artículo 77 de la LGP señala 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.
- c) El artículo 78 de la LGP, señala que las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la mencionada Ley se harán acreedoras, según la gravedad de la falta, a una o más de las sanciones siguientes: multa, suspensión de la concesión, autorización, permiso o licencia, decomiso o cancelación definitiva de la concesión, autorización, permiso o licencia.
- d) A través de los artículos 79 y 81 de la LGP, se asignó al Ministerio de la Producción la potestad sancionadora, para asegurar el cumplimiento de la mencionada Ley; previendo que toda infracción será sancionada administrativamente conforme a Ley. Además, cabe señalar que, conforme al artículo 88°, es el Ministerio de Pesquería (actualmente Ministerio de la Producción) el que dicta las disposiciones reglamentarias que fueren necesarias.
- e) El inciso 1 del artículo 134 del RLGP, establece como infracción administrativa, la conducta de: *“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 exija de acuerdo a la normatividad sobre la materia”*.
- f) El inciso 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG regula el Principio de Presunción de Licitud que establece que: *“Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”*.
- g) No obstante, debe precisarse que el numeral 173.1 del artículo 173° del TUO de la LPAG, establece que: *“La carga de la prueba se rige por el principio del impulso de oficio establecido en la presente Ley”*; en consecuencia, se colige que es la Administración quien tiene la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador para acreditar si el administrado incurrió en la infracción que le es imputada.

- h) En la línea de lo expuesto, es de indicar que el inciso 3 del numeral 6.1 del artículo 6° del REFSPA señala que el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción se encuentra facultado a levantar actas de fiscalización, así como realizar las actuaciones que considere necesarias para realizar sus actividades de fiscalización establecidas en las disposiciones legales correspondientes y generar los medios probatorios que considere pertinentes.
- i) De otro lado, 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”*.
- j) En virtud de lo indicado en el párrafo precedente, resulta pertinente indicar que el artículo 14° del REFSPA establece lo siguiente: *“Constituyen medios probatorios la documentación que se genere como consecuencia de las acciones de fiscalización, así como los documentos generados por el SISESAT y toda aquella documentación que obre en poder de la Administración; pudiendo ser complementados por otros medios probatorios que resulten idóneos en resguardo del principio de verdad material”*.
- k) En así entonces que la Administración ofreció como medios probatorios el Acta de Fiscalización N° 2005-541: N° 000080, el Informe de Fiscalización N° 2005-541 N° 000058 y dos (02) medios magnéticos (CD's) cuyo contenido fue captado el día de los hechos (17.08.2018), fecha en la que se llevó a cabo la fiscalización materia del presente procedimiento administrativo sancionador, en cuyo contenido se demuestra que en dicha oportunidad, los fiscalizadores acreditados por el Ministerio de la Producción se apersonaron a la planta de la recurrente a fin de realizar las labores de fiscalización y control establecidas en la normativa pesquera, verificándose a su vez que no permitieron el acceso a dicha planta, pese a que resulta una obligación legal el brindar las facilidades de ingreso al personal de la empresas supervisoras; habiéndose entonces corroborado efectivamente los hechos imputados y la comisión de la infracción de impedir u obstaculizar las labores de fiscalización, tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP.
- l) En tal sentido, los CD-ROM, como el Acta de Fiscalización N° 2005-541-000080 de fecha 17.08.2018, tienen en principio veracidad y fuerza probatoria que pueden desvirtuar la presunción de licitud de la cual goza la recurrente, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por el inspector en ejercicio de sus funciones, habiendo de ese modo la Administración cumplido con el deber de la carga de la prueba.
- m) Adicionalmente, respecto al punto relacionado a que no se encontraba procesando, cabe indicar que dicha afirmación constituye sólo una declaración de parte al no haber presentado ninguna documentación que lo sustente o que haya sido verificada por alguna autoridad, puesto que no se permitió el ingreso al interior de la planta al fiscalizador a fin de corroborar tal hecho.
- n) Resulta oportuno hacer mención al artículo 175° del TUO de la LPAG que establece que: *“las entidades podrán prescindir de pruebas cuando decidan exclusivamente en base a los hechos planteados por las partes, si los tienen por ciertos y congruentes para su resolución”*.

- o) En ese sentido, resulta válido señalar que la Administración ha obrado 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 numerales 1.3 y 1.11 del inciso 1 del artículo IV del TUO de la LPAG, llegando a la convicción que la recurrente impidió las labores de los inspectores acreditados por el Ministerio de la Producción, incurriendo con ello en la infracción tipificada 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 la recurrente.
- p) Bajo la premisa de lo expuesto, es importante señalar que el numeral 173.2 del TUO de la LPAG señala que: *“Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones”*; sin embargo, la recurrente pese a que ha sido válidamente notificada y ha tenido expedito su derecho de defensa, no ha presentado medio probatorio alguno que desvirtúe su responsabilidad respecto de los hechos materia de infracción imputados.
- q) Por tanto lo alegado por la empresa recurrente carece de sustento.

4.2.2 Respecto a lo señalado por la recurrente en el punto 2.2 de la presente Resolución; cabe señalar que:

- a) Si bien se debe tener en cuenta el principio de razonabilidad contemplado en el inciso 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG; cabe indicar que, en el presente caso, la sanción impuesta a la recurrente no es irracional ni desproporcionada, sino que resulta absolutamente coherente y legal, siendo que la infracción tipificada en el inciso 1 el artículo 134° del RLGP, afecta el ejercicio de las acciones de supervisión de los inspectores del Ministerio de la Producción, en detrimento del normal desarrollo de las actividades de seguimiento, control y vigilancia establecidas en el Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional.
- b) Por su parte, cabe señalar que respecto al concepto de culpa Nieto señala que *“(…) actúa con culpa o imprudencia (o negligencia) el que realiza un hecho típicamente antijurídico, no intencionadamente sino por haber infringido un deber de cuidado que personalmente le era exigible y cuyo resultado debía haber previsto (...)”*, por lo que *“(…) la culpa consiste, en definitiva, en no haber previsto lo que debía preverse y en no haber evitado lo que debía evitarse⁴*.
- c) Del mismo modo, De Palma, precisa que *“el grado de diligencia que se impone desde el Derecho Administrativo Sancionador estará en función de diversas circunstancias: a) el tipo de actividad, pues ha de ser superior la diligencia exigible a quien desarrolla actividades peligrosas; b) actividades que deben ser desarrolladas por profesionales en la materia; c) actividades que requieren previa autorización administrativa⁵, y que “actúa de forma culposa o imprudente la persona que, al desatender un deber legal de cuidado, no se comporta con la diligencia que le es exigible y realiza (de forma no dolosa o intencionada) la conducta tipificada como infracción, siendo tal hecho previsible y evitable. Por tanto, la culpa o imprudencia supone la inobservancia de la diligencia exigible. La infracción de una norma de cuidado mediante un actuar negligente, de cuidado, imprevisor, que lleva a la persona a realizar una*

⁴ NIETO, Alejandro. *El Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2012. p. 392.

⁵ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 1996 p. 35

*conducta constitutiva de infracción. En consecuencia, estamos ante una infracción administrativa negligente cuando la conducta ha sido debido a la falta de diligencia exigible o a la vulneración de la norma de cuidado*⁶.

- d) De acuerdo a lo mencionado, la recurrente en su calidad de persona jurídica dedicada a la actividad pesquera, es conocedora de la legislación relativa al régimen de pesca en nuestro litoral, de las obligaciones que la ley le impone como titular de una planta de procesamiento, así como de las consecuencias que implican la inobservancia de las mismas, teniendo el deber de adoptar todas las medidas pertinentes a fin de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la normativa pesquera, para no incurrir en hechos que conlleven a la comisión de infracciones administrativas, pues de acuerdo al artículo 79° de la LGP toda infracción será sancionada administrativamente, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar.
- e) Adicionalmente, se concluye que la Resolución Directoral N° 824-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.02.2020, ha sido emitida conforme a los principios establecidos en el artículo IV del Título Preliminar, respetando el debido procedimiento administrativo, así como los demás principios establecidos en el artículo 248° del TUO de la LPAG; por lo que se desestima lo alegado por la recurrente.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones –PA, la recurrente incurrió en la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP, materia del presente procedimiento administrativo sancionador.

Finalmente, es preciso mencionar que el numeral 218.2 del artículo 218° del TUO de la LPAG, establece que los recursos deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días; sin embargo, el numeral 151.3 del artículo 151° del referido cuerpo legal establece que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público y que la actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. En ese sentido, si la Administración no se pronuncia dentro de dicho plazo, el administrado queda habilitado para considerar que su recurso ha sido desestimado (silencio administrativo negativo), conforme a lo dispuesto por el numeral 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

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

De acuerdo a la facultad establecida en el literal a) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 084-2013-PRODUCE, 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° 016-2020-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 13.08.2020, 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;

⁶ Ídem.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa **NUTRIFISH S.A.C.** contra la Resolución Directoral N° 824-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.02.2020; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción impuesta; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 2°.- DISPONER que el importe de la multa así como los intereses legales deberán ser abonados de acuerdo al numeral 138.2 del artículo 138° del RLGP, en el Banco de la Nación Cuenta Corriente N° 0000-296252 a nombre del Ministerio de la Producción, debiendo acreditar el pago ante la Dirección de Sanciones – PA, caso contrario dicho órgano lo pondrá en conocimiento de la Oficina de Ejecución Coactiva para los fines correspondientes.

Artículo 3°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación a la recurrente conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,



LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones