



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 707-2020-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA,

14 DIC. 2020

VISTOS:

(i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA EXALMAR S.A.A.**, identificado con RUC N° 20380336384, en adelante la recurrente, mediante escrito con registro N° 72788-2020 de fecha 02.10.2020 contra la Resolución Directoral N° 1899-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.09.2020 que la sancionó con una multa ascendente a 1.480 Unidad Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por haber obstaculizado las labores de inspección, infracción tipificada en el inciso 26¹ 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° 0100-2018-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Reporte de Ocurrencias 1508 065 N° 000057 de fecha 14.06.2017, los inspectores de la empresa SGS del Perú S.A.C., en adelante SGS, acreditado por el Ministerio de la Producción, a las 20:29 horas, constataron lo siguiente: *"Al realizar el muestreo biométrico a la EIP IPANEMA con matrícula CO-14268-PM se constató que se suministró información incorrecta debido a que se proporcionó como pesca declarada 30 TM descargando 12.510 TM, según RP N° 8441 de la tolva N° 2 por lo tanto solo se pudo sacar las dos muestras, obstaculizando de esta manera las labores del inspector"*.

1.2 Mediante Cédula de Notificación de Cargos N° 01044-2020-PRODUCE/DSF-PA² se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 26 y 38 del artículo 134° del RLGP.

1.3 Mediante la Resolución Directoral N° 1899-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.09.2020 se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 1.480 UIT, por haber obstaculizado las labores de inspección, infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP. Asimismo, se declaró el archivo del procedimiento

¹ Relacionado al inciso 1 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

² Notificada a la recurrente el día 03.03.2020.

administrativo sancionador iniciado por la presunta infracción del inciso 38 del artículo 134° del RLGP.

- 1.4 Mediante escrito con registro N° 72788-2020 de fecha 02.10.2020, la recurrente interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 1899-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.09.2020, dentro del plazo de Ley.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La recurrente alega, entre otros, que no se puede pretender sancionar a su representada por la conducta tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP, en tanto que la administración ha reconocido que los hechos acontecidos responden a una situación no tipificada como tal.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 1899-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.09.2020.
- 3.2 De corresponder que se declare la nulidad de la citada Resolución Directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.
- 3.3 Verificar si la recurrente habría incurrido en la infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP, y si la sanción fue determinada conforme a la normatividad correspondiente.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales

- 4.1.1 Por medio del Decreto Supremo 019-2011-PRODUCE, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, en adelante el TUO del RISPAC.
- 4.1.2 De otro lado, el inciso 26 del artículo 134° del RLGP establece que se considera infracción: *"Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal de la DIGSECOVI, IMARPE, IIAP, los observadores CIAT y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente"*.
- 4.1.3 El Cuadro de Sanciones del TUO del RISPAC para la infracción prevista en el sub código 26.15 del código 26, determinaba como sanción lo siguiente:

10.

<i>Impedir u obstaculizar labores de muestreo en E/P industrial o de mayor escala</i>	25 UIT
---	--------

- 4.1.4 Mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE³, se aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSPA. Asimismo, conforme a su Segunda Disposición Complementaria Final, 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.
- 4.1.5 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.
- 4.1.6 El Artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁴, 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.
- 4.1.7 Asimismo, el numeral 258.3 del artículo 258° del TUO de la LPAG, establece que cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado”.

4.2 Verificación de la infracción administrativa prevista en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP

- 4.2.1 El artículo 154° del TUO de la 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.
- 4.2.2 Una de las características que debe reunir el acto administrativo es la legalidad, según la cual, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.1 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.
- 4.2.3 El inciso 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, dispone, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, que estará regida por el principio de tipicidad, el cual establece que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las

³ Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 25.01.2019.

⁴ Decreto Supremo publicado en el Diario Oficial El Peruano el 20.03.2017.

infracciones previstas expresamente en norma 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.

- 4.2.4 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 en asuntos sancionadores de la Administración y concretarlos en los supuestos tasados previamente”*⁵.
- 4.2.5 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”*.
- 4.2.6 El inciso 26 del artículo 134° del RLGP, vigente al momento en que se levantó el Reporte de Ocurrencias 1508 065 N° 000057 de fecha 14.06.2017, establecía como infracción la conducta referida a *“Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal de la DIGSECOVI, IMARPE, IIAP, los observadores CIAT y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente”*.
- 4.2.7 En el presente caso, la infracción imputada se sustenta en el Reporte de Ocurrencias 1508 065 N° 000057 de fecha 14.06.2017, que obra a fojas 7 del expediente, donde el inspector de la empresa SGS, acreditado por el Ministerio de la Producción, constató que: *“Al realizar el muestreo biométrico a la EIP IPANEMA con matrícula CO-14268-PM se constató que se suministró información incorrecta debido a que se proporcionó como pesca declarada 30 TM descargando 12.510 TM, según RP N° 8441 de la tolva N° 2 por lo tanto solo se pudo sacar las dos muestras, obstaculizando de esta manera las labores del inspector”*.
- 4.2.8 Al respecto, cabe precisar que de la lectura del Reporte de Ocurrencias 1508 065 N° 000057 de fecha 14.06.2017, no se aprecia conducta alguna destinada a impedir u obstaculizar las labores de inspección, puesto que si bien el proceso de muestreo de la descarga de la embarcación pesquera “IPANEMA”, con matrícula CO-14268-PM no pudo ser culminado, esto fue originado debido a que se terminó la descarga antes que

⁵ MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Tercera edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2004, p. 628.

se tome la tercera muestra y no por impedimento u obstaculización de la recurrente; **por lo tanto, se tiene que la conducta efectuada por la recurrente, no se adecúa a la conducta ilícita administrativa contemplada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.**

4.2.9 Por lo expuesto, se verifica que la Resolución Directoral N° 1899-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.09.2020, se encuentra incurso en causal de nulidad, por haber sido emitida vulnerando los principios de legalidad y tipicidad, establecidos en los numerales 1.1 y 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

4.2.10 Asimismo, 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".

4.2.11 Sobre el tema cabe indicar que los procedimientos administrativos 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. En ese sentido, la precitada Ley ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora 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.

4.2.12 Por consiguiente, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, y en salvaguarda del interés público que corresponde ser cautelado por toda entidad pública a través de sus actuaciones administrativas, corresponde declarar fundado el presente recurso de apelación, y en consecuencia declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1899-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.09.2020, toda vez que fue emitida vulnerando los principios de legalidad y tipicidad.

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

4.3.1 El artículo 12° del TUO de la LPAG, dispone que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha en que se emitió el acto.

4.3.2 De otro lado, el numeral 227.2 del artículo 227° del TUO de la LPAG, dispone que 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.

- 4.3.3 Asimismo, el tratadista Juan Carlos Morón Urbina considera que: *"Si el curso del procedimiento sancionador no llega a formar convicción de la ilicitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandato de absolucón implícito que esta presunción conlleva (in dubio pro reo). Asimismo, en todos los casos de inexistencia de prueba necesaria para destruir la presunción de inocencia, incluyendo la duda razonable, obliga a la absolucón del administrado"*⁶.
- 4.3.4 En ese sentido, en virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la recurrente, por aplicación del principio de presunción de licitud, al no haberse configurado la comisión de la infracción contenida en el inciso 26 del artículo 134  del RLGP.
- 4.3.5 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los demás argumentos expuestos por la recurrente en su recurso de apelación destinados a desvirtuar la infracción imputada.

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

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

De acuerdo a las facultades establecidas en los literales a) y b) del artículo 126  del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N  002-2017-PRODUCE, el artículo 1  de la Resolución Ministerial N  084-2013-PRODUCE, artículo 4  de la Resolución Ministerial N  574-2018-PRODUCE y el artículo 6  del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N  094-2013-PRODUCE; y estando al pronunciamiento efectuado mediante Acta de Sesión N  028-2020-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 10.12.2020 del  rea 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 FUNDADO EN PARTE el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA EXALMAR S.A.A**, contra la Resolución Directoral

⁶ MOR N URBINA, Juan Carlos: "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Gaceta Jurídica S.A. Octava Edición. Diciembre 2009. Página 721.

N° 1899-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.09.2020; y en consecuencia, declarar la **NULIDAD** de la citada Resolución Directoral y el **ARCHIVO** del procedimiento administrativo sancionador seguido contra la recurrente por incurrir en la infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP, tramitado mediante el expediente N° 0100-2018-PRODUCE/DSF-PA, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- 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