

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones
Primera Área Especializada Colegiada
Transitoria de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 14 -2021-PRODUCE/CONAS-1CT

LIMA,

27 ENE. 2021

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA CANTABRIA S.A.**, con RUC N° 20504595863, en adelante la empresa recurrente, mediante escrito con Registro N° 00087167-2020 de fecha 25.11.2020, contra la Resolución Directoral N° 2560-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.11.2020, que la sancionó con una multa de 11.403 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT y el decomiso total del recurso hidrobiológico anchoveta, por presentar velocidades de pesca menores a dos nudos y rumbo no constante por un periodo mayor a una hora en áreas suspendidas, de acuerdo a la información del equipo SISESAT, infracción tipificada en el inciso 21 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y sus modificatorias, en adelante RLGP¹.
- (ii) El expediente N° 3904-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Del Diagrama de Desplazamiento y del Informe SISESAT N° 71-2018-PRODUCE/DSF-PA, documentos que obran de fojas 02 al 04 del expediente, se desprende que la embarcación pesquera ATLANTICO II, en adelante la E/P "ATLANTICO II" con matrícula CO-9905-PM, presentó velocidades de pesca menores a dos (2) nudos y rumbo no constante por un intervalo mayor a una (1) hora dentro del área suspendida por la Resolución Ministerial N° 004-2018-PRODUCE, esto es, desde las 07:09:40 horas hasta las 08:29:24 horas del 12.01.2018, con una descarga de 96.375 t., del recurso hidrobiológico anchoveta.
- 1.2 A través de la Notificación de Cargos N° 1601-2020-PRODUCE/DSF-PA, recibida el 16.06.2020, se notificó a la empresa recurrente el inicio del procedimiento administrativo sancionador por presuntamente haber incurrido en la infracción prevista en el inciso 21 del artículo 134° del RLGP.

¹ A la fecha de comisión de la infracción se encontraba vigente el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesquera y Acuícolas (REFSPA) aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

- 1.3 El Informe Final de Instrucción N° 00291-2020-PRODUCE/DSF-PA-mestrada² de fecha 24.08.2020, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.
- 1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 2560-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.11.2020³, se sancionó a la empresa recurrente con una multa de 11.403 UIT y el decomiso de 96.375 t⁴, del recurso hidrobiológico anchoveta, por haber incurrido en la infracción prevista en el inciso 21 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Por medio del escrito con Registro N° 00087167-2020 de fecha 25.11.2020, la empresa recurrente interpone recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 2560-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.11.2020.

II. FUNDAMENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La empresa recurrente indica que el día 12.01.2018 su embarcación E/P ATLANTICO II realizaba actividad fuera de la zona suspendida, la cual fue arrastrada por la corriente marina sin que fuera posible detectar tal situación, pues añade que se verificó la posición antes de bajar la velocidad, además señala que siendo agentes dedicados a la actividad extractiva cuentan a bordo de sus embarcaciones con aditamentos de navegación que ayudan a orientar al patrón y a la tripulación con la finalidad de ubicarse en el mar y a su vez evitar entrar a zonas suspendidas o prohibidas.
- 2.2 Sin embargo, señalan que ello no impide que se presenten situaciones relacionadas con la propia actividad, donde la embarcación puede ser presa de la marea y la fuerza natural del mar. En ese sentido, solicita que se le exima de responsabilidad pues su accionar responde únicamente a un imperativo que se sobrepone a cualquier norma el cual es la protección de la vida humana, lo cual solicita que se le aplique el eximente de acuerdo a los literales a) y b) del artículo 257 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en adelante TUO de la LPAG, relativos al caso fortuito y fuerza mayor y al obrar en cumplimiento de un deber legal (artículo 474 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147 aprobado por Decreto Supremo N° 015-2014-DE), respectivamente.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Verificar si la empresa recurrente habría incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 21 del artículo 134° del RLGP y si la sanción fue determinada conforme a la normatividad correspondiente.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales

² Notificado el 09.10.2020 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 4854-2020-PRODUCE/DS-PA (adjunta a fojas 20 del expediente).

³ Notificada con fecha 10.11.2020, mediante Cédula de Notificación Personal N° 5747-2020-PRODUCE/DS-PA (fojas 31 del expediente).

⁴ Mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2560-2020-PRODUCE/DS-PA se declaró inaplicable la sanción de decomiso impuesta en el artículo 1° de dicha resolución.

- 4.1.1 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.
- 4.1.2 El artículo 2° del Decreto Ley N° 25977 - Ley General de Pesca, en adelante la LGP, establece que son patrimonio de la nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional.
- 4.1.3 El artículo 77° de la LGP establece que: *“Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia”*.
- 4.1.4 El inciso 21 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción, la conducta de: *“Presentar velocidades de pesca menores a las establecidas en la normatividad sobre la materia, o en su defecto menores a dos nudos y rumbo no constante por un periodo mayor a una hora en áreas reservadas, prohibidas, suspendidas o restringidas, de acuerdo a la información del equipo SISESAT”*.
- 4.1.5 El Cuadro de Sanciones del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE que aprobó el REFSPA, para la infracción prevista en el código 21 determina como sanción lo siguiente:

	MULTA
Código 21	Decomiso del total del recurso o producto hidrobiológico.

- 4.1.6 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.
- 4.1.7 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.

4.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

4.2.1 Respecto a lo señalado por la empresa recurrente cabe indicar 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”*.
- El numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, regula el Principio de Verdad Material que establece que: *“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 autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas”.

- c) Los numerales 9 y 10 del artículo 248° del TUO de la LPAG, regulan los principios de Presunción de Licitud y Culpabilidad, los cuales establecen, respectivamente que: *“Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”* y que *“La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”*.
- d) Al respecto, resulta pertinente indicar que el numeral 5.1 del artículo 5° del REFSPA establece que: *“Los fiscalizadores son los encargados de realizar las labores de fiscalización de las actividades pesqueras y acuícolas para lo cual deben estar previamente acreditados por el Ministerio de la Producción o por los Gobiernos Regionales (...)”*.
- e) En la línea de lo expuesto, es de indicar que el 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.
- f) 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”*.
- g) Resulta pertinente citar el artículo 14° del REFSPA, el cual señala que: *“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”*.
- h) A su vez, el numeral 117.1 del artículo 117° del RLGP, modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 002-2006-PRODUCE, establece que los datos, reportes o información proveniente del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) podrán ser utilizados por el Ministerio de la Producción como medios de prueba en cualquier procedimiento administrativo o proceso judicial, dentro del ámbito de su competencia.
- i) En ese sentido, el Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) brinda respecto a las embarcaciones pesqueras en donde se encuentra instalado, los siguientes datos: a) **fecha y hora de la posición**, b) longitud y latitud, c) velocidad y d) rumbo.

- j) En el presente caso, la Administración ofreció como medio probatorio, el Informe SISESAT N° 71-2018-PRODUCE/DSF-PA y el Diagrama de Desplazamiento de la embarcación pesquera "ATLANTICO II" de matrícula CO-9905-PM a folios 02 al 04 del presente expediente, donde se observa que la E/P "ATLANTICO II" con matrícula CO-9905-PM, al momento de ocurridos los hechos, **presentó velocidades de pesca menores a (2) nudos y rumbo no constante dentro del área prohibida por la Resolución Ministerial 004-2018-PRODUCE, por un intervalo mayor de una hora** desde las 07:09:40 horas hasta las 08:29:24 horas del 12.01.2018.
- k) Asimismo, el Informe Técnico N° 0001-2018-PRODUCE/DSF-PA-jloayza de fecha 27.02.2018, concluyó que la E/P "ATLANTICO II", con matrícula CO-9905-PM, el 12.01.2018, presentó velocidades de pesca menores a dos (02) nudos y rumbo no constante, por un intervalo mayor a una (01) hora dentro de la zona suspendida por la Resolución Ministerial N° 004-2018-PRODUCE.
- l) De acuerdo a lo expuesto, resulta pertinente señalar 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 pueden aportar los administrados, en consecuencia los hechos constatados por éstos tienen en principio veracidad y fuerza probatoria; por lo que pueden desvirtuar 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, a partir de los cuales se concluye en aplicación del principio de verdad material que el día 12.01.2018, la empresa recurrente desarrolló la conducta detallada en los medios probatorios.
- m) Además, cabe indicar que en su calidad de persona jurídica dedicada a la actividad pesquera, la empresa recurrente 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 embarcación autorizada para efectuar labores de pesca, así como de las consecuencias que implican la inobservancia de las mismas, por lo que tiene 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 la infracción administrativa, 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.
- n) Bajo el alcance de lo expuesto, resulta pertinente indicar que el jurista Alejandro Nieto sostiene 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 evitarse"*⁵. (El subrayado es nuestro).
- o) En esa misma línea, De Palma, precisa que *"el grado de diligencia que se impone desde el Derecho Administrativo Sancionador estará en función de diversas*

⁵ NIETO, Alejandro. *El Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2012. p. 392.

*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 administrativa*⁶, 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 conducta constitutiva de infracción. En consecuencia, estamos ante una infracción administrativa negligente”*⁷. (El subrayado es nuestro).

- p) Asimismo, el artículo 1315° del Código Civil, establece que: “Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”.
- q) Al respecto, el autor Guillermo Cabanellas, señala que el caso fortuito es el suceso inopinado que no se puede prever ni resistir, estando ante la ecuación de un incumplimiento en que la culpabilidad personal se desvanece ante lo insuperable de los hechos pudiendo concretarse diciendo que se requiere, pero no se puede cumplir, señalando como circunstancias para admitir el caso fortuito:
- i) Que sea independiente a la voluntad humana el hecho que haya dado lugar al acontecimiento inesperado o imprevisto.
 - ii) Que fuera imposible prever el suceso que motive el caso fortuito, y que en el caso de poder preverse no haya habido medio de evitarlo.
 - iii) Que a consecuencia del mismo, el deudor se encuentre en la imposibilidad de satisfacer sus obligaciones.
 - iv) No tener participación en los hechos, ni en la agravación del daño o perjuicio que haya resultado para el acreedor.

En ese sentido, se indica que la responsabilidad de la empresa recurrente respecto de la infracción imputada se encuentra acreditada con los medios probatorios que obran en el expediente administrativo como son el Informe SISESAT N° 71-2018-PRODUCE/DSF-PA, el Diagrama de Desplazamiento de la E/P “ATLANTICO II” con matrícula CO-9905-PM, pues estos acreditan que pese a que la empresa recurrente como persona jurídica dedicada al rubro pesquero conocía la prohibición establecida por el tipo infractor regulado por el inciso 21 del artículo 134° del RLGP esto es, *“Presentar velocidades de pesca menores a dos nudos y rumbo no constante por un periodo mayor a una hora en áreas prohibidas, de acuerdo a la información del equipo SISESAT”*, no actuó con la diligencia debida ocasionando que su actuar encuadre en la conducta sancionable antes descrita, puesto que de los medios probatorios actuados en el procedimiento administrativo se observa que la E/P “ATLANTICO II” con matrícula CO-9905-PM, presentó velocidades de pesca menores a dos (2) nudos y rumbo no constante por

⁶ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 1996 p. 35.

⁷ Ídem.

un intervalo mayor a una (1) hora dentro del área prohibida por la Resolución Ministerial N° 004-2018-PRODUCE, esto es, desde las 07:09:40 horas hasta las 08:29:24 horas del 12.01.2018, por lo tanto, en el presente caso no aplicaría el eximente de responsabilidad por caso fortuito o fuerza mayor invocado por la empresa recurrente.

- r) Por otro lado, el literal b) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG señala que constituye condición eximente de responsabilidad por infracción: *"obrar en cumplimiento de un deber legar o el ejercicio legítimo del derecho de defensa"*.
- s) Por su parte, el artículo 474 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147 aprobado por Decreto Supremo N° 015-2014-DE, sostiene entre las obligaciones de los capitanes y patrones de pesca:

a. Velar por la seguridad de la nave y su tripulación cuando esta se encuentre en operaciones de pesca, de estiba, de captura y de descarga.

b. Dar cumplimiento a la normativa nacional e internacional marítima y pesquera, relacionada con la seguridad, conservación de recursos y protección del ambiente acuático.

c. Presentar las respectivas declaraciones de zarpe y de arribo a las capitanías de puerto. d. Impedir el embarco de menores de edad, así como de personas sin libreta de embarco o que poseyéndola estuviere vencida. e. Impedir el embarque de carga para su transporte comercial no autorizado e impedir que la nave efectúe operaciones distintas a las autorizadas por su clasificación.

(...)

- t) En ese sentido, es necesario indicar que si bien es cierto los capitanes y patrones de pesca deben cuidar y/o velar por la seguridad de su embarcación y tripulación, dicha obligación no supone per se la autorización para incurrir en la comisión de infracciones en materia de pesca, más aún si no está acreditada la supuesta puesta en peligro de la embarcación y/o tripulación, como si lo está la comisión de la infracción tipificada en el inciso 21 del artículo 134 del RLGP. Por lo tanto, se desestima lo argumentado en este extremo por la empresa recurrente.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección Sanciones – PA, la empresa recurrente incurrió en la infracción prevista en el inciso 21 del artículo 134° del RLGP.

Finalmente, es preciso mencionar que si bien el inciso 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 inciso 151.3 del artículo 151° de dicha Ley establece que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público y que la actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. Asimismo, si la Administración no se pronuncia dentro de dicho plazo, el administrado queda habilitado para considerar que su recurso ha sido desestimado (silencio administrativo negativo), conforme a lo dispuesto por el inciso 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, 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, así como en el literal b) del artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE; la Resolución Ministerial N° 236-2019-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 02-2021-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 19.01.2021 de la Primera Área Especializada Colegiada 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 INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA CANTABRIA S.A.**, contra la Resolución Directoral N° 2560-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.11.2020, en consecuencia, **CONFIRMAR** las sanciones impuestas por la infracción prevista en el inciso 21 del artículo 134° del RLGP; 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 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 3°. - **DEVOLVER** el expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa recurrente conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese.



CESAR ALEJANDRO ZELAYA TAFUR
Presidente

Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones