



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 233 -2021-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 10 de setiembre 2021

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA CAPRICORNIO S.A.**, en adelante la recurrente, con RUC N° 20100388121, mediante escrito con Registro N° 00011367-2021, presentado el 19.02.2021, contra la Resolución Directoral N° 0540-2021-PRODUCE/DS-PA, de fecha 09.02.2021, que la sancionó con una multa de 0.650 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT así como el decomiso de 5.495 t. del recurso hidrobiológico anchoveta¹, por haber presentado información incorrecta al momento de la fiscalización, infracción prevista en el inciso 3 del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE; en adelante el RLGP.
- (ii) El expediente N° 4235-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Acta de Fiscalización N° 0701-132-000403, el día 18.11.2019, el inspector acreditado por el Ministerio de la Producción dejó constancia: "(...) Siendo las 18:44 se inicia la descarga de la Embarcación Pesquera CAPRICORNIO 6 con matrícula CO-10613-PM, presentando el documento de Formato de Reporte de Cala, en donde firma el Bahía, el señor Edwin Omar Grados Cruz, identificado con DNI N° 45583862, donde indica que la pesca declarada de la EP CAPRICORNIO 6 es de 15TM, lo cual fue constatado en el Registro de Bitácora Electrónica N° 10613-201911181159, descargando al final un total de 5.495 TM del recurso anchoveta según Reporte de Pesaje N° 1392 (...)".
- 1.2** Con Notificación de Cargos N° 2209-2020-PRODUCE/DSF-PA² recibida por la recurrente con fecha 04.08.2020 se dio inicio al procedimiento administrativo

¹ El artículo 2° de la Resolución Directoral N° 0540-2021-PRODUCE/DS-PA, declaró "TENER POR CUMPLIDA" la sanción de decomiso impuesta.

² A fojas 28 del Expediente.

sancionador por las infracciones previstas en los incisos 1 y 3 del artículo 134° del RLGP.

- 1.3** Según Informe Final de Instrucción N° 00510-2020-PRODUCE/DSF-PA-mestrada³ de fecha 04.12.2020³ la recurrente habría incurrido en la comisión de la infracción prevista en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP, proponiéndose la aplicación de las sanciones correspondientes.
- 1.4** Mediante la Resolución Directoral N° 0540-2021-PRODUCE/DS-PA⁴, de fecha 09.02.2021, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 0.650 UIT así como el decomiso de 5.495 t. del recurso hidrobiológico anchoveta, por haber brindado información incorrecta al momento de la fiscalización, infracción prevista en el inciso 3 del artículo 134 del RLGP.
- 1.5** Mediante escrito con Registro N° 00011367-2021 presentado el 19.02.2021, la recurrente interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 0540-2021-PRODUCE/DS-PA, de fecha 09.02.2021.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1** La recurrente alega que en ninguna parte de la Resolución impugnada se analiza la antijuridicidad de las conductas imputadas y no se concluye si los hechos son o no antijurídicos, considerando que existe uniformidad en la mejor doctrina como la desarrollada por Manuel Gómez Tomillo e Iñigo Sanz Rubiales que definen la infracción administrativa como la “acción típica, antijurídica y culpable” y para que la conducta sea sancionable ésta tiene que ser típica y antijurídica, caso contrario una conducta no resulta sancionable y procede ordenar el archivo definitivo del procedimiento sancionador iniciado.
- 2.2** Asimismo, refiere que Juan Carlos Morón Urbina señala que el principio de presunción de inocencia o de licitud exige a no ser sancionado sino en virtud de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad del administrado y siempre que hayan sido obtenidas legítimamente y el derecho de presunción de inocencia garantiza que toda persona no sea sancionada si es que no existe prueba plena sobre la responsabilidad del investigado.
- 2.3** Invoca el principio de razonabilidad, señalando que éste estipula que entre los criterios a observarse para la graduación de la sanción está la existencia o intencionalidad en la conducta del infractor.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

Verificar si la recurrente habría incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP y si la sanción ha sido impuesta de conformidad con la normatividad correspondiente.

³ Notificado mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 6620-2020-PRODUCE/DS-PA, el día 10.12.2020.

⁴ Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 898-2021-PRODUCE/DS-PA, el día 16.02.2021.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales

- 4.1.1 La Constitución Política del Perú señala en su artículo 66° que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento, en ese sentido, la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales señala que se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado.
- 4.1.2 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.
- 4.1.3 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.”*
- 4.1.4 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”.*
- 4.1.5 El inciso 3 del artículo 134° del RLGP establece como infracción, la conducta de: *“Presentar información o documentación incorrecta al momento de la fiscalización o cuando sea exigible por la autoridad administrativa de acuerdo a la normatividad sobre la materia, o no contar con documentos que acrediten el origen legal y la trazabilidad de los recursos o productos hidrobiológicos requeridos durante la fiscalización, o entregar deliberadamente información falsa u ocultar, destruir o alterar libros, registros, documentos que hayan sido requeridos por el Ministerio de la Producción, o por las empresa Certificadoras/Supervisoras, designadas por el Ministerio”.*
- 4.1.6 El Cuadro de Sanciones del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE que aprobó el REFSPA, para la infracción prevista en el código 3 determina como sanción la siguiente:

Código 3	MULTA
	Decomiso del total del recurso hidrobiológico

- 4.1.7 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.

4.1.8 El artículo 220° del Texto único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, 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.

4.1.9 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 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

4.2.1 Respecto a lo alegado por la recurrente en los numerales 2.1 y 2.2 de la presente Resolución, cabe precisar lo siguiente:

- a) 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”*; mientras que el inciso 9 del artículo 248° de la misma norma señala que *“Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”*. En consecuencia, la Administración tiene la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador para acreditar si un administrado incurrió en infracción.
- b) 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 (...)”*.
- c) 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.
- d) 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”*.
- e) Asimismo, 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”.

- f) De otra parte, la LGP establece en su artículo 2 que los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú son patrimonio de la nación; y que 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**.
- g) 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.
- h) 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.
- i) De otra parte, el artículo 248 del TUO de la LPAG recoge los principios del Derecho Administrativo Sancionador, entre ellos, el Principio de Causalidad, que señala: *“La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”*. En ese sentido, en el ámbito de la responsabilidad administrativa debe ser consecuencia directa de una acción u omisión imputables a su autor, sea por culpa o dolo. (El subrayado es nuestro).
- j) El inciso 3 del artículo 134° del RLGP establece como infracción, la conducta de *presentar información o documentación incorrecta al momento de la fiscalización*.
- k) De la valoración de los documentos que obran en el Expediente, se advierte que el día 18.11.2019 la recurrente presentó Reporte de Calas con código de Bitácora Web 10613-201911181159 consignando una pesca declarada de 15 t. del recurso hidrobiológico anchoveta y se descargó 5.495 t., subsumiéndose su conducta en la infracción tipificada en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP, al haber brindado información incorrecta.
- l) La profesora ANGELES DE PALMA DEL TESO, 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 deben ser desarrollada por profesionales en la materia; c) actividades que requieren previa autorización administrativa”, 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 cuando la conducta típica debida ha sido debido a la falta de diligencia exigible o a la vulneración de la norma de cuidado”⁵.

- m) Sobre el Principio de Culpabilidad, el inciso 10 del artículo 248° del TUO de la LPAG señala lo siguiente: *“La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”*.
- n) Se 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”*⁶. (subrayado nuestro).
- o) Por lo expuesto, la recurrente en su calidad de persona jurídica dedicada al rubro pesca, al desarrollar la conducta referida en el Acta de Fiscalización N° 0701-132 N° 000403; es decir, brindar información incorrecta, incurrió en la infracción tipificada en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP, en tanto que es conocedora tanto de la legislación relativa al régimen de pesca, como de las obligaciones que la ley le impone como titular autorizada para realizar dichas actividades, y conocedora de las consecuencias que implican la inobservancia de las mismas, la cual tenía como 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.
- p) Por tanto, lo alegado por la recurrente carece de sustento y no logra desvirtuar las imputaciones efectuadas en su contra.

4.2.2 Respecto a lo alegado por la recurrente en el numeral 2.3 de la presente Resolución, cabe precisar lo siguiente:

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

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

Donde:

M: Multa expresada en UIT.
 B: Beneficio ilícito.
 P: Probabilidad de detección.
 F: Factores agravantes y atenuantes.

⁵Ángeles de Palma del Teso. El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador. (Madrid: Tecnos, 1996), pág. 35.

⁶ NIETO, Alejandro. *El Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2012. p. 392.

En caso no se determinen dichos factores, estos tienen el valor de cero (0).

- b) Así también, el numeral 35.2 del referido artículo dispone que el Ministerio de la Producción mediante Resolución Ministerial actualiza anualmente los factores y valores del recurso hidrobiológico y factores de productos que forman parte de la variable B. Asimismo, cada dos (2) años y a través de Resolución Ministerial actualizará los valores de la variable P.
- c) Por otro lado, los artículos 43° y 44° del REFSPA antes mencionado establecen los factores atenuantes y agravantes que se deben considerar en la cuantía de las sanciones aplicables.
- d) Mediante Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE⁷, se aprobaron los componentes de la variable “B” de la fórmula para el cálculo de la sanción de multa establecida en el REFSPA, y sus valores correspondientes; así como los valores de la variable “P”.
- e) Es así que teniendo 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 sanciones impuestas a la empresa recurrente no son irracionales ni desproporcionadas, sino que resultan absolutamente coherentes y legales al ajustarse en estricto a lo establecido por la normatividad pesquera; habiendo sido incluso determinada como infracción grave en el REFSPA, al caracterizarse por afectar la preservación y sostenibilidad de los recursos declarados plenamente explotados, en recuperación o protegidos. Por lo tanto, lo alegado por la empresa recurrente carece de sustento.
- f) De otro lado, cabe precisar que la Administración aportó como medios probatorios: 1) Informe de Fiscalización N° 0701-132-000057, 2) Reporte de Pesaje N° 1392, 3) Acta de Fiscalización Tolva (Muestreo)E/PM N° 0701-132-000403, 4) Acta de Fiscalización Tolva PPPP N° 0701-132-000428, 5) Acta de Fiscalización Desembarque N° 0701-132-000422, 6) Parte de Muestreo N° 0701-132-001644, y 7) Reporte de Calas N° 10613-06, mediante los cuales queda acreditado que el día 18.11.2019, la empresa recurrente presentó información incorrecta; infracción tipificada en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones - PA, la recurrente infringió lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP.

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

⁷ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el día 04.12. Modificada con Resolución Ministerial N° 009-2020-PRODUCE de fecha 09.01.2020.

(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; el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas en el 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° 026-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 08/09/2021, 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 INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA CAPRICORNIO S.A.**, contra la Resolución Directoral N° 0540-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.02.2021; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción impuesta correspondiente a la infracción tipificada en el inciso 3 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 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