

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 311 -2021-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 15 de noviembre 2021

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa **INVERSIONES ZERO S.A.C.**, con RUC: 20531010389, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00059107-2021 de fecha 24.09.2021, contra la Resolución Directoral N° 2630-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.09.2021, que la sancionó con una multa de 3.100 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT y el decomiso del total del recurso hidrobiológico anchoveta de 31.440 t¹., por presentar velocidades de pesca menores a las establecidas en la normatividad sobre la materia, o su defecto menores a dos nudos y rumbo no constante por un periodo mayor a una hora en áreas reservadas, de acuerdo a la información del 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 RLGP.
- (ii) El expediente N° 4234-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Del Acta de Fiscalización 0701-114 N° 000946 de fecha 17.11.2019, se desprende que los fiscalizadores debidamente acreditados por el Ministerio de la producción constataron que durante la fiscalización a la embarcación pesquera “ANA TOMASA” con matrícula CO-15807-CM, constataron la descarga del recurso hidrobiológico anchoveta en una cantidad total de 31.440 t., en ese contexto, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, con relación a las velocidades generadas por embarcaciones anchoveteras, se constató que la E/P en mención presentó velocidades de pesca menores a dos nudos por un tiempo de 02:00:01 horas en el área de reserva islas cavinzas, la cual pertenece a la reserva nacional sistema de islas, islotes y puntas guaneras establecidas en el D.S N° 024-2009-MINAM.
- 1.2 El Informe SISESAT N° 00000036-2021-PRODUCE/DSF-PA-mmarquez y el Diagrama de Desplazamiento documentos que obran en fojas 58 y 64 del expediente, se advierte

¹ El artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2630-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.09.2021, resolvió TENER POR CUMPLIDA, la sanción de decomiso.

que la embarcación pesquera, “ANA TOMASA” con matrícula CO-15807-CM, en adelante la E/P el día 17.11.2019, presentó velocidades de navegación menores a dos (2) nudos y rumbo no constante por un intervalo mayor a una (1 hora) específicamente entre las 11:22:42 hasta las 13:22:43 horas, dentro del área de Reserva Natural Islas Cavinzas de acuerdo con la información del equipo SISESAT.

- 1.3 El Informe Técnico N° 00000036-2021-PRODUCE/DSF-PA-mmarquez, de fecha 17.05.2021, concluye que de la nueva consulta efectuada a la base de datos del SISESAT se advirtió que la E/P “ANA TOMASA” con matrícula CO-15807-CM, el día 17.11.2019, presentó un intervalo de tiempo con velocidades de pesca y rumbo no constante en el área de la Reserva Natural Islas Cavinzas, por un tiempo mayor a una (01) hora, desde las 11:22:42 hasta las 13:22:43 horas.
- 1.4 A través de la Notificación de Cargos N° 1571-2021-PRODUCE/DSF-PA, notificada el 26.07.2021, se comunicó a la recurrente el inicio del procedimiento administrativo sancionador por presuntamente haber incurrido en la infracción prevista en el inciso 21 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 El Informe Final de Instrucción N° 00180-2021-PRODUCE/DSF-PA-jchani², emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.
- 1.6 Mediante la Resolución Directoral N° 2630-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.09.2021³, se sancionó a la recurrente con una multa de 3.100 UIT y el decomiso total de 31.440 t., del recurso hidrobiológico anchoveta, por presentar velocidades de pesca menores a las establecidas en la normatividad sobre la materia, o 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 SISESAT, infracción tipificada en el inciso 21 del artículo 134° del RLGP.
- 1.7 Por medio del escrito con Registro N° 00059107-2021 de fecha 24.09.2021, la recurrente presentó recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 2630-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.09.2021.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 Alega la recurrente que el patrón se percató que se encontraba en zona prohibida, por lo que se procede al levantamiento de boliche, actividad que hubiera durado 40 minutos aproximadamente, sin embargo la E/P “ANA TOMASA” con matrícula CO-15807-CM, presentó avería en el sistema hidráulico (*se reventó la manguera del macaco*), es por ello que se quedó parada en zona prohibida por un lapso de 2 horas hasta que la E/P “STEPHANO”, le brindó la ayuda correspondiente y pudo retirarse de la zona, pero sin haber realizado faena de pesca, por lo que estarían frente a un caso fortuito o de fuerza mayor lo que rompe el nexo causal de culpa o dolo extinguiéndose la responsabilidad administrativa que recae contra ella, siendo además el recurso extraído en zona permitida por lo que no debió ser decomisado.

² Notificado el 20.08.2021 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 00004585-2021-PRODUCE/DS-PA

³ Notificada el 14.09.2021 mediante Cédula de Notificación Personal N° 4870-2021-PRODUCE/DS-PA.

- 2.2 Por otro lado, señala que con fecha 18.11.2019, presentó ante la Capitanía del Puerto del Callao el Protesto de Mar Informativo, por lo que siendo dicho documento de carácter informativo, es solo para conocimiento de las Capitanías de Puerto del Perú y no están obligadas a contestar o emitir constatación alguna de oficio, en ese sentido, con la sola presentación dentro de las 24 horas de ocurrida la avería de la embarcación han cumplido con lo establecido en el Decreto Supremo N° 015-2014-DE.
- 2.3 Asimismo, indica que en virtud del Principio de Culpabilidad, la administración debe demostrar la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) para determinar la imputación de la infracción, debiendo considerar además el Principio de Razonabilidad.
- 2.4 Invoca los Principios del Debido Procedimiento y Presunción de Veracidad.

III. CUESTION EN DISCUSIÓN

Evaluar la pretensión contenida en el Recurso de Apelación interpuesto por la recurrente contra la Resolución Directoral N° 2630-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.09.2021.

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 21 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción *“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 o suspendidas o restringidas, de acuerdo a la información del SISESAT”*.
- 4.1.6 Con el Decreto Supremo N° 024-2009-MINAM, se aprueba el establecimiento de la Reserva Nacional del Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras, con una superficie total de ciento cuarenta mil ochocientos treinta y tres hectáreas con cuatro mil setecientos

metros cuadrados (140 833.47 ha) según consta la memoria descriptiva y mapa detallados en el Anexo que forma parte integrante del referido Decreto Supremo y anexo la Memoria Descriptiva de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Punta Guaneras, entre las cuales se encuentra la Islas Cavinzas.

- 4.1.7 El Cuadro de Sanciones del REFSPA, para la infracción prevista en el código 21, determinaba como sanción lo siguiente:

Código 21	<i>Multa</i>
	<i>Decomiso del total del recurso hidrobiológico</i>

- 4.1.8 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 la empresa recurrente. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.
- 4.1.9 El artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁴, en adelante 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.
- 4.1.10 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 señalado por la recurrente en los puntos 2.1, 2.2 y 2.3 de la presente Resolución, 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”.
 - Las actuaciones de los 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 (...)*”⁵. 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.

⁴ Publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 25.01.2019.

⁵ 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.

- c) 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.
- d) 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.
- e) En el presente caso, la Administración ofreció como medios probatorios, el Informe SISESAT N° 000000136-2021-PRODUCE/DSF-PA.mmarquez, el Diagrama de Posicionamiento Satelital y el Informe Técnico N° 00000036-2021-PRODUCE/DSF-PA-marquez de fecha 17.05.2021, donde se advierte que la E/P “ANA TOMASA” con matrícula CO-15807-CM, el día 17.11.2019, presentó un intervalo de tiempo con velocidades de pesca y rumbo no constante en el área de la **Reserva Natural Islas Cavinzas**, por un tiempo mayor a una (01) hora, desde las 11:22:42 hasta las 13:22:43 horas.
- f) En ese sentido, resulta válido señalar que la Administración ha cumplido con lo establecido en el artículo 173° del TUO de la LPAG, que establece que la carga de la prueba se rige por el Principio de Impulso de Oficio. Por tanto, resulta suficiente el Informe SISESAT N° 000000136-2021-PRODUCE/DSF-PA.mmarquez y el Diagrama de Posicionamiento Satelital de la E/P “ANA TOMASA” con matrícula CO-15807-CM emitido para desvirtuar la presunción de licitud de la recurrente.
- g) En relación a la Protesta de Mar presentada se debe precisar que el Decreto Supremo N° 015-2014-DE, que aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1146, regula el Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las Competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, y en su artículo 762° señala que la protesta puede ser:
- Informativa: Cuando se comunica a la Capitanía de Puerto la ocurrencia de un hecho, pudiendo obtener el interesado una constancia;
 - De constatación: Cuando el interesado comunica la ocurrencia de un hecho y pretende obtener de la Capitanía de Puerto la verificación del mismo a través de la actuación de pruebas, concluyendo con la emisión de una certificación y
 - Resolutiva: Cuando el interesado solicita la investigación y la determinación de responsabilidades, y el hecho constituye circunstancia que según el Reglamento deber ser materia de investigación y emisión de fallo. Los Capitanes de Puerto no emitirán fallo cuando el hecho materia de la protesta se refiera a daños o faltantes a la carga.
- h) En el presente caso, la recurrente procedió a comunicar a la Capitanía del Puerto del Callao a través de la protesta de mar que se reventó la manguera del macaco de la embarcación, el cual tal como lo expresa la recurrente tiene carácter de informativo, sin

embargo dicho documento no ha sido corroborado por la citada autoridad marítima como resultado de una investigación, por lo que lo contenido en dicho documento solo constituye una declaración de parte sin que la autoridad administrativa encargada haya emitido pronunciamiento de tal hecho.

- i) Por otro lado, respecto a que los desperfectos ocurridos habrían constituido un caso fortuito o de fuerza mayor, el artículo 1315º 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”.
- j) En ese sentido los desperfectos no pueden ser considerados un caso fortuito o de fuerza mayor, en tanto que no reúne las características de extraordinario (es decir que no constituye un riesgo atípico de la actividad); notorio o público y de magnitud (es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo) e imprevisible e irresistible (es decir el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él). En consecuencia, al ser personas jurídicas dedicadas a la actividad pesquera, no le sería un hecho atípico el desperfecto mecánico que pudiera haber sufrido, por el contrario, este es considerado como una conducta negligente o una falta de previsión cometida por los operarios, en tal sentido, el protesto presentado no la exime de la responsabilidad administrativa.
- k) Dicho criterio jurídico ha sido igualmente asumido por la Corte Suprema de Justicia de la República, al establecer en la sentencia emitida en la CAS. Nº 823-2002, que los desperfectos en una motonave pueden y deben ser previstos por el propietario, al ser el responsable de su funcionamiento y buen estado de conservación, por lo que no califican como una conducta ajena a la recurrente.
- l) De otra parte, la doctrina se ha pronunciado respecto de la intencionalidad, indicando lo siguiente: “(...) actúa con culpa o imprudencia (o negligencia) el que realiza un hecho típicamente antijurídico, no intencionalmente 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 debía evitarse”⁶. (el subrayado es nuestro)
- m) Asimismo, “*el grado de diligencia que se impone desde el Derecho Administrativo Sancionador estará en función de diversas circunstancias: a) el tipo de actividad, pues debe 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*”, 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*

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

⁷ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. El Principio de la Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Tecnos, 1996 p.35.

a realizar una conducta constitutiva de infracción. En consecuencia, estamos ante una infracción administrativa negligente.”⁸

- n) Además, cabe indicar que 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 titulares de una embarcación autorizada para efectuar labores de pesca, así como de las consecuencias que implican la inobservancia de las mismas, 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, por lo que la sanción impuesta no afecta ni vulnera el principio de proporcionalidad o razonabilidad.
 - o) En ese sentido, se indica que la responsabilidad de la recurrente respecto de la infracción imputada se encuentra acreditada con los medios probatorios que obran en el expediente administrativo como son: el Diagrama de Desplazamiento y del Informe SISESAT N° 00000036-2021-PRODUCE/DSF-PA-mmamarcaez y el Informe Técnico N° 00000036-2019-PRODUCE/DSF-PA-mmamarcaez), pues estos acreditan que pese a que la recurrente al dedicarse al rubro pesquero conocía la prohibición establecida por el tipo infractor regulado por el inciso 21 del artículo 134° del RLGP, no actuó con la diligencia debida ocasionando que su conducta encuadre en la conducta sancionable antes descrita, puesto que de los medios probatorios actuados en el presente procedimiento administrativo sancionador se observa que el día 17.11.2019, la E/P “ANA TOMASA” con matrícula CO-15807-CM, presentó velocidades de navegación menores a dos (2) nudos y rumbo no constante por un intervalo mayor a una (01) hora dentro del área de Reserva Natural Islas Cavinzas, entre las 11:22:42 hasta las 13:22:43 horas.
 - p) Por lo tanto lo alegado por la recurrente carece de sustento.
- 4.2.2 Respecto a lo señalado por la recurrente en el punto 2.4 de la presente Resolución, cabe indicar que:

De la revisión de la Resolución Directoral N° 2630-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.09.2021, se observa que ha sido emitida con la debida motivación cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo, así como el debido procedimiento, veracidad, licitud y los demás principios establecidos en el artículo 248° del TUO de la LPAG.

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

Finalmente, es preciso mencionar que si bien 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 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

⁸NIETO, Alejandro. Op. Cit.p.392

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; 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° 033-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 11.11.2021, 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 **INVERSIONES ZERO S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 2630-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.09.2021, 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 y 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