



Resolución Directoral

N°2771-2021-PRODUCE/DS-PA

Lima, 22 de setiembre del 2021

VISTO: El expediente N° 0608-2019-PRODUCE/DSF-PA, que contiene: los escritos de registro N° 00003859-2021, 00005618-2021, 00007235-2021, 00014486-2021, 00014493-2021, 00015709-2021, 00018130-2021, 00025578-2021, 00026594-2021, 00027039-2021, 00047992-2021, 00051257-2021, 00051438-2021, el Informe Final de Instrucción N° 00203-2021-PRODUCE/DSF-PA-jchani, el Informe Legal N° 02785-2021-PRODUCE/DS-PA-vgarciac-lquintana de fecha 22/09/2021, y;

CONSIDERANDO

El **09/03/2018**, los fiscalizadores identificados como GABRIEL ZAVALA ENRIQUEZ y NELSON VENTURA PIMINCHUMO, autorizados por el Ministerio de la Producción, encontrándose en la puerta de ingreso del Establecimiento Industrial Pesquero de **VELEBIT GROUP S.A.C.¹ (en adelante, la administrada)** ubicada en La Primavera 440 Sector La Huaca, distrito y provincia de Santa, departamento de Ancash, solicitaron el acceso a la planta de Enlatado de la administrada, con motivo de proceder al relevo del personal del turno día, sin embargo, el vigilante de turno, indicó que tenía orden de la administración de únicamente permitir el ingreso de un solo fiscalizador, motivo por el cual, solo se permitió el ingreso del fiscalizador GABRIEL ZAVALA ENRIQUEZ, con lo cual éste procedió a solicitar al representante de la planta, Sr. JULIO CERNA CORREA, se brinde las facilidades para el ingreso del fiscalizador NELSON VENTURA PIMINCHUMO, quien manifestó que no se permitirá su ingreso, obstaculizando de esta manera las labores de fiscalización al no dar las facilidades para el ingreso; hechos por los cuales se levantó el **Acta de Fiscalización 0218-315 N° 000358** (Folio 2).

A través de la Cédula de Notificación de Cargos N° 3720-2020-PRODUCE/DSF-PA, notificada a la **administrada** el 12/01/2021 (Folio 10), la Dirección de Supervisión y Fiscalización-PA (en adelante, DSF-PA) le imputó la infracción contenida en el:

Numeral 1) del Art. 134° del RLGP²: "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".

Al respecto, con escritos de registro N° 00003859-2021 de fecha 18/01/2021, 00005618-2021 de fecha 26/01/2021, 00007235-2021 de fecha 01/02/2021, 00014486-2021 de fecha 05/03/2021, 00014493-2021 de fecha 08/03/2021, 00015709-2021 de fecha 10/03/2021, 00018130-2021 de fecha 22/03/2021, 00025578-2021 de fecha 24/04/2021, 00026594-2021 de fecha 28/04/2021, 00027039-2021 de fecha 29/04/2021, 00047992-2021 de fecha 02/08/2021, 00051257-2021 de fecha 16/08/2021, 00051438-2021 de fecha 17/08/2021, la administrada presentó sus descargos durante la etapa instructiva. Asimismo, con oficio N° 0002627-2021-PRODUCE/DSF-PA de fecha 21/07/2021 la DSF-PA concede la audiencia solicitada por la administrada, la cual se llevó a cabo el 30/07/2021, conforme es de verse en la Constancia de Audiencia adjunta al presente expediente (folio 213). Por otro lado, con Oficio N° 00002653-2021-PRODUCE/DSF-PA de fecha 22/07/2021 se concede un plazo de cinco días hábiles adicionales al plazo establecido por ley, a fin que la administrada presente sus descargos.

¹ Aprobada mediante la Resolución Directoral N° 332-2016-PRODUCE/DGCHD; la cual aprueba a favor de la Empresa Velebit Group S.A.C., el cambio de titular de la licencia para operar la planta de procesamiento (...)

² Modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

Mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 4765-2021-PRODUCE/DS-PA con Acta de Notificación y Aviso N° 012370, notificada con fecha 03/09/2021, la Dirección de Sanciones – PA (en adelante DS-PA), cumplió con correr traslado a la **administrada** del Informe Final de instrucción N° 00203-2021-PRODUCE/DSF-PA-jchani, otorgándosele el plazo de cinco (5) días hábiles para la formulación de sus alegatos.

Cabe señalar que la administrada no presentó sus alegatos finales en la etapa sancionadora del presente procedimiento.

De manera previa al análisis del presente caso, corresponde mencionar que la DS-PA en el ámbito de sus competencias, emitió la **Resolución Directoral N° 2657-2021-PRODUCE/DS-PA** de fecha 16/09/2021, por medio de la cual se amplió por tres (3) meses el plazo para resolver en primera instancia administrativa los procedimientos sancionadores iniciados en el periodo comprendido entre el 01/01/2021 al 30/06/2021. En ese sentido, el plazo para resolver el presente procedimiento se encuentra ampliado hasta el 12/01/2022

ANALISIS. -

La infracción que se le imputa a la administrada consiste, específicamente, en: ***Impedir u obstaculizar las labores de fiscalización e investigación que realice el personal acreditado por el Ministerio de la Producción***, por lo que corresponde determinar si, los hechos imputados, se subsumen en el tipo infractor, a efectos de determinar la comisión de la mencionada infracción.

En ese sentido, se advierte que, para incurrir en una infracción de este tipo, es necesario que el personal de la autoridad se encuentre en cualquiera de estos dos momentos: a punto de iniciar la labor de inspección, o, realizando la inspección; oportunidad en la cual la administrada debe, ya sea por comisión u omisión, realizar alguna conducta que obstaculice o impida el desarrollo de la inspección, afectándose el resultado de la misma.

Es necesario señalar que la tipificación como infracción de la conducta consistente en **impedir u obstaculizar las labores de fiscalización**, encuentra su justificación en que, a efectos de llevar un control sobre las actividades pesqueras, y detectar cualquier supuesto que pudiera significar una contravención a las normas y **un atentado contra el bien jurídico de aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos**, es por ello que los fiscalizadores tienen la atribución y posibilidad de efectuar un control adecuado, a través de fiscalizaciones en cualquier momento, de manera inopinada.

Ahora bien, de lo anteriormente citado, se aprecia que la finalidad de la norma es garantizar que los fiscalizadores del Ministerio de la Producción desempeñen de manera efectiva las funciones de supervisión sobre las actividades pesqueras, realizando para ello, todos los actos que sean necesarios: muestreo de recursos hidrobiológicos, recopilación de información, levantamiento de actas, decomiso, etc.

Al respecto, cabe señalar el artículo 1° del Decreto Supremo N° 008-2010-PRODUCE, en la que se modificó el Decreto Supremo N° 002-2010-PRODUCE, amplió el ámbito de aplicación del Programa de Vigilancia y Control de Pesca y Desembarque en el ámbito Marítimo creado por Decreto Supremo N° 027-2003-PRODUCE, modificado por Decreto Supremo N° 029-2005-PRODUCE, a los establecimientos industriales pesqueros que cuenten con planta de consumo humano directo y con plantas de harina de pescado residual, a las plantas de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos y a aquellos establecimientos industriales pesqueros que cuenten con plantas de consumo humano directo y con plantas de harina de pescado convencional y/o alto contenido proteico.

Asimismo, el ítem 9.1 del artículo 9° del Reglamento de Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y acuícolas en el Ámbito Nacional, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE, se establece como obligación de los titulares de la licencia de operación de plantas de procesamiento: “Permitir y facilitar el ejercicio de las acciones de supervisión prestando el apoyo necesario a los inspectores del Ministerio de la Producción y de las Empresas Supervisoras, de forma que se realice el normal desarrollo de las actividades de seguimiento, control y vigilancia”.

De otro lado, precisaremos que el artículo 4° del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE (en adelante, RFSAPA), establece que: **La actividad de fiscalización se desarrolla en forma inopinada y reservada, en campo o documental**, programándose y ejecutándose en todas las actividades que directa o indirectamente tienen por objeto la utilización de los recursos hidrobiológicos del mar y de las aguas continentales, pudiendo realizarse de manera enunciativa mas no limitativa, sobre: 1) La actividad extractiva; **2) La actividad de procesamiento**; 3) La comercialización, incluyendo el transporte, almacenamiento y el uso de los recursos hidrobiológicos para la preparación y expendio de alimentos; 4) La actividad acuícola. (el subrayado es nuestro).



Resolución Directoral

N°2771-2021-PRODUCE/DS-PA

Lima, 22 de setiembre del 2021

Al respecto, los sub numerales 6.1 y 6.2 del artículo 6° del RFSAPA, establece como facultades de los fiscalizadores, entre otras, la de realizar actividades de fiscalización en todo lugar donde se desarrolle actividad pesquera o acuícola, a efectos de verificar el cumplimiento del ordenamiento pesquero y acuícola y el cumplimiento de las condiciones previstas en su respectivo título habilitante. Asimismo, el fiscalizador acreditado puede acceder y desplazarse sin ningún impedimento u obstaculización por el establecimiento industrial pesquero, planta de procesamiento o cualquier lugar donde se desarrolle o presuma el desarrollo de actividades pesqueras.

Ahora bien, se debe traer a colación, lo dispuesto en el numeral 10.3 del Artículo 10° del RFSAPA, el cual señala que: "En los casos de fiscalizaciones a establecimientos o en cualquier instalación en las que se desarrollen actividades pesqueras, acuícolas u otras reguladas por la normativa pesquera y acuícola, una vez se hayan identificado **el o los fiscalizadores a cargo** se les debe permitir el ingreso a las instalaciones en un plazo máximo de quince (15) minutos, incluyendo el equipo fotográfico, de audio, video, de medición u otros medios que sean útiles y necesarios para su función, vencido dicho plazo se levanta el Acta de Fiscalización señalando la infracción correspondiente.

Asimismo, el numeral 10.5 artículo 10° del RFSAPA establece que: "en los casos en que se impida el libre desplazamiento del fiscalizador dentro de las instalaciones o embarcaciones materia de fiscalización (...); **así como de cualquier otra acción del fiscalizado manifiestamente dirigida a obstaculizar y/o impedir los actos de fiscalización, el fiscalizador procederá a consignar dicho hecho en el Acta de Fiscalización, señalando la infracción correspondiente**".

Es de mencionar que el numeral 2) del Artículo 243° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), señala entre los deberes de los administrados fiscalizados, lo siguiente:

"2. Permitir el acceso de los funcionarios, servidores y terceros fiscalizadores, a sus dependencias, instalaciones, bienes y/o equipos, de administración directa o no, sin perjuicio de su derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda."

En ese contexto, de los hechos constatados en el Acta de Fiscalización 0218-315 N° 000358 y el Informe de Fiscalización 0218-315 N° 000044, ambas de fecha 09/03/2018, se dejó constancia que siendo las 19:30 horas, los fiscalizadores autorizados por el Ministerio de la Producción, encontrándose en la puerta de ingreso del Establecimiento Industrial Pesquero de **VELEBIT GROUP S.A.C.** solicitaron el acceso a la planta de Enlatado de la administrada, a fin de poder relevar en sus labores a los fiscalizadores del turno día; sin embargo, el vigilante de turno indicó que por orden de la administración de la citada planta, solo permitirá el ingreso de un solo fiscalizador, ingresando el fiscalizador GABRIEL ZAVALA ENRIQUEZ, razón por la cual el fiscalizador en mención procedió a comunicarse con el representante de la planta - JULIO CERNA CORREA, a quien le solicitó que brinde las facilidades para el ingreso del fiscalizador NELSON VENTURA PIMINCHUMO, manifestando que no permitirá su ingreso, obstaculizando de esta manera las labores de fiscalización, la cual tenía como finalidad llevar un control sobre las actividades pesqueras.

Bajo esa premisa, es importante citar, el artículo 11° numeral 11.2 del RFSAPA, que señala que: en el Acta de Fiscalización, se consignan los hechos verificados durante la fiscalización y de ser el caso, la presunta existencia de la infracción a la normatividad pesquera o acuícola (...) y al artículo 13° numeral 13.3 del RFSAPA, que señala que: "el informe tiene como anexos los originales de los documentos generados durante las acciones de fiscalización y los demás medios probatorios que sustentan los hechos". En tal sentido, el

Acta de Fiscalización 0218-315 N° 000358 y el Informe de Fiscalización 0218-315 N° 000044, son medios probatorios idóneos que permiten determinar la verdad material del hecho imputado.

Por lo expuesto, la Administración ha cumplido con el mandato legal de la carga de la prueba establecido en el artículo 173³ del TUO de la LPAG, toda vez que, se ha demostrado que el día 09/03/2018, la administrada, obstaculizó las labores de los fiscalizadores, quedando con ello, acreditado la conducta infractora desplegada por la **administrada** el día de los hechos.

Ahora bien, llegado a este punto corresponde emitir pronunciamiento respecto a sus descargos formulados por la administrada, en la que señala lo siguiente:

- En primer término, la administrada señala que el órgano instructor omite determinar si la conducta imputada es antijurídica, lo que vulnera el principio acusatorio integrado por las garantías de separación del procedimiento de fases de instrucción y juzgamiento; por lo que el IFI, deberá describir una conducta antijurídica.

Al respecto, corresponde mencionar que, en atención a lo alegado, por la administrada en relación al Principio Acusatorio, el cual se define como: "nadie, ningún ciudadano o ciudadana, puede ser condenado en un juicio por un delito del que no ha sido acusado. Es decir, si una persona comparece acusada de un delito de robo con intimidación no puede ser condenada por un delito de violación o de asesinato"; es decir que no puede haber un juicio sin acusación, conforme al aforismo "*iudex sine accusatore*", el mismo principio trae consigo también de manera implícita, la premisa de "*quien acusa no puede juzgar*"⁴; por tal motivo, corresponde señalar que el IFI, que fuera debidamente notificado y que recomienda sancionar a la administrada, funge de pedido de acusación por parte de la DSF-PA, el mismo que en un primer momento cumplió con Notificar mediante la Notificación de Cargos N° 3720-2020-PRODUCE/DSF-PA, por la presunta comisión de la infracción tipificada del numeral 1) del artículo 134° del RLGP.

Asimismo resulta oportuno mencionar que el numeral 1 del artículo 254° del TUO de la LPAG, detalla que se debe "Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción."; existiendo en consecuencia, diferencia entre la DSF-PA y la DS-PA; de las cuales podemos mencionar que sus funciones y competencias se encuentran debidamente establecidas en el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción; por lo cual podemos determinar que en el presente caso no existe dicha vulneración, toda vez que el órgano instructor dentro de sus competencias corre traslado a la administrada de la presunta comisión de la infracción y posteriormente realiza un IFI en cumplimiento, de lo señalado en el numeral 5) del artículo 255° del TUO de la LPAG, en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas como constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción, y la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción.

Aunado a lo anteriormente mencionado, en cuanto a la antijuridicidad de la conducta imputada, siguiendo, a los autores Manuel Rebollo Puig y Manuel Izquierdo Carrasco, se debe tener en cuenta que: "*La sanción administrativa sólo puede imponerse si se ha cometido una infracción administrativa en sentido estricto. Si la sanción administrativa es la figura paralela a la pena, la infracción administrativa es la figura paralela al delito. Una infracción administrativa no es cualquier incumplimiento del ordenamiento jurídico. Es sólo aquella acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico (antijurídica) que, además, como se ha explicado, está tipificada en una ley como tal infracción y a la que la misma ley atribuye una sanción administrativa. Como, además, según también se ha explicado, se exige el requisito de la culpabilidad, se puede definir la infracción administrativa como acción u omisión antijurídica, típica y culpable para la que la ley prevé la imposición de una sanción por una autoridad administrativa.*".

Al respecto se debe remarcar que los PAS llevados a cabo por la DS-PA, respetan los principios de legalidad y tipicidad; debiéndose precisar que el principio de legalidad en materia sancionadora, establece que la potestad sancionadora se atribuye solo por norma con rango de ley; y por su parte, el principio de tipicidad está referido a la exigencia de que toda infracción administrativa se encuentre, valga la redundancia, tipificada en una norma, teniendo un nivel de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta, que en el presente PAS, de acuerdo a lo establecido por el inciso 5 del artículo 255° del TUO de LPAG, y en aplicación del Principio de Legalidad estipulado en el sub numeral 1.1.) del numeral 1) del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y el derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que le fueron conferidas. Por tanto, el Órgano instructor se encontraba facultado a realizar todas las actuaciones

³ Artículo 173.- Carga de la prueba

173.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley.

173.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 2005-2006-PHC/TC, del 13/03/2006. Caso Umbert Sandoval



Resolución Directoral

N°2771-2021-PRODUCE/DS-PA

Lima, 22 de setiembre del 2021

necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción. En consecuencia, en el presente PAS, se ha respetado los derechos y garantías al debido procedimiento, de conformidad con el sub numeral 1.2) del numeral 1) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG

En ese sentido, se advierte que el PAS ha cumplido escrupulosamente con los principios establecidos en la norma, siendo que la DS-PA del Ministerio de la Producción, adscrita a la DSF-PA, tiene como función expresa la de resolver en primera instancia el PAS, tal como se advierte de la revisión del artículo 89° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, cumpliéndose así con el principio de legalidad en materia sancionadora.

Asimismo, como bien se ha explicado, el RLGP, contiene en su artículo 134° la lista de conductas que constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas, siendo que el numeral 1) tipifica la siguiente conducta como infracción: ***“Impedir u obstaculizar las labores de fiscalización e investigación que realice el personal acreditado por el Ministerio de la Producción”***; en ese sentido, como ya se explicó al momento de analizar la conducta, en el presente caso han concurrido los elementos exigidos por el tipo infractor, consistentes en que la administrada impidió u obstaculizó las labores de fiscalización el día **09/03/2018**, al impedir el ingreso de un fiscalizador a su planta de enlatado; de esta manera, también se advierte que sí se aplicó de manera rigurosa el principio de tipicidad.

Asimismo, cabe añadir que la tipificación específica y expresa consiste en describir específica y expresamente todos los elementos de la conducta sancionable, reduciendo la vaguedad del enunciado sancionable de modo que tanto la administrada como la Administración prevean con suficiente grado de certeza (*lex certa*) lo que constituye el ilícito sancionable⁵; así, se considera como una tipificación de infracción válida, aquella que contenga claramente descritos los elementos objetivos y subjetivos de la conducta; lo que no implica que se encuentre proscrita la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en la definición de la conducta sancionable, **siempre y cuando la concreción de tales conceptos sea razonablemente factible en virtud de estar referidos a criterios lógicos, técnicos o de experiencia, que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada**⁶.

Por tanto, el argumento expuesto por la administrada en el presente extremo deberá ser desestimada al carecer de un elemento jurídico de validez, ya que ha sido desvirtuado en relación al presente análisis.

- En otro punto señala que el órgano instructor, ha omitido determinar si existen causas de justificación para determinar la conducta antijurídica de la imputada; citando que normalmente de acuerdo a lo citado por MANUEL GOMEZ TOMILLO e IÑIGO SANZ RUBIALES, se define a la infracción como aquella acción “típica, antijurídica y culpable”; señalando que se analice si la conducta es antijurídica.

En relación a este argumento, corresponde mencionar que la definición de la infracción como esa acción típica, antijurídica y culpable, que cita el autor GOMEZ TOMILLO, mediante la cual se entiende al derecho penal y el derecho administrativo sancionadora son indudablemente dos manifestaciones de la potestad punitiva del estado, entendida como la facultad que tiene este para imponer penas, y medidas de seguridad

⁵ Carlos Acosta Olivo, El principio de tipicidad en el procedimiento administrativo general y en el procedimiento administrativo sancionador, en Actualidad Gubernamental N° 70 (Lima: Instituto Pacífico, agosto 2014), pág. X-3.

⁶ Juan Carlos Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. (Lima: Gaceta Jurídica, 2011), pág. 710.

ante la comisión de ilícitos; ahora bien debemos enfocarnos en la visión relacionada al derecho administrativo sancionador, siendo en específico que el administrado alega que no se evidencia que en el expediente se haya demostrado que se estaría ante una acción antijurídica, en relación a ello, es oportuno mencionar que mediante el Decreto Legislativo N° 1272 denominado "Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y Deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo"; que integra el Principio de Culpabilidad al procedimiento administrativo sancionador; por lo que nos permitimos citar las palabras de Tomas Cano Campos, el concepto de culpabilidad es uno de los más ambiguos del Derecho sancionador, pues asume diversos significados generalmente distinguibles por el contexto. Del mismo modo, señala que la culpabilidad es un principio esencial del Derecho punitivo, pero también una categoría o elemento esencial del concepto de infracción; y que, en el ámbito administrativo, no existe una teoría de la culpabilidad que distinga claramente ambos significados y aclare sus diferencias con el ámbito penal, por tal motivo cuando la administrada cita al principio de culpabilidad y su antijuridicidad, es importante mencionar que el IFI, hace mención a la responsabilidad de la administrada, por tanto podemos evidenciar, que la antijuridicidad se materializa en que su accionar de impedir el ingreso de los fiscalizadores, lesiona y contraviene los bienes jurídicos tutelados que son los recursos hidrobiológicos que son recepcionados en su planta de procesamiento.

Asimismo, corresponde precisar a la administrada que el grado de culpabilidad sirve para graduar la sanción a imponer, tal como se señala en los artículos 43° y 44° del RFSAPA, cuando establece los criterios atenuantes y agravantes a tener en cuenta al momento de establecer la cuantía de las sanciones aplicables, las mismas que se encuentran conforme lo advierte el artículo 257° del TUO de la LPAG, en ese sentido, únicamente de acuerdo al grado de culpabilidad la administración determina el grado de responsabilidad de los administrados.

De otro lado, la administrada debe tener en cuenta en primer lugar, que "para imponer una sanción administrativa (como para imponer una pena) es necesario que la infracción administrativa (como el delito) se haya realizado con dolo o, al menos, con culpa o imprudencia. Si el Código Penal dice que «no hay pena sin dolo o imprudencia» (art. 5), lo mismo debe decirse de las sanciones administrativas."⁷

En esa misma línea, debemos tener en cuenta que la culpa o imprudencia se define como un quebrantamiento o vulneración del deber objetivo de cuidado; en ese sentido, hay dos tipos de culpa, la culpa o imprudencia grave, que se presenta cuando se vulnera la norma de cuidado, la atención, la exigencia exigible a un hombre poco atento, negligente, poco cuidadoso; y por otro lado, la culpa leve, que se da cuando se vulnera la prudencia, la diligencia ordinaria que desplazaría una persona promedio.

De ello se puede colegir que el factor subjetivo culpa -en el ámbito de las potestades sancionatorias de la Administración- refiere siempre a una omisión de la diligencia debida al particular, que se traduce en el desconocimiento del deber de cuidado al que se encontraba obligado, valorado según la naturaleza de la obligación impuesta y de las circunstancias de su propia condición personal, del tiempo y del lugar⁸.

En ese sentido, haciendo una valoración subjetiva respecto a la responsabilidad administrativa de la administrada se llega a la conclusión que al haber obstaculizado las labores de fiscalización, impidiendo el ingreso de un fiscalizador a su planta de CHD, inobservando lo establecido por las disposiciones legales vigentes, corresponde a una actuación sin la diligencia debida, toda vez que, la administrada al dedicarse a la actividad pesquera, tenía pleno conocimiento de lo dispuesto por la normatividad pesquera (deber de cuidado al que se encontraba obligada), en consecuencia, se entiende que la administrada actuó sin la diligencia necesaria.

Asimismo, se debe tener en cuenta, en la actualidad, los PAS iniciados por el Ministerio de la Producción se rigen por el principio de la culpa, es decir, la Administración no sólo debe probar que el hecho antijurídico es atribuible a la conducta de los administrados, sino que tal conducta se produjo mediando dolo o negligencia. En ese sentido, le es atribuible a la administrada una falta de diligencia al haber obstaculizado las labores de fiscalización, impidiendo el ingreso de un fiscalizador a su planta de CHD.

Ahora bien, del análisis realizado a lo propuesto por la administrada, corresponde mencionar que, de la teoría del delito, aplicada a la infracción administrativa, donde la recurrente cuestiona la falta de antijuridicidad, corresponde mencionar, que en atención a la dogmática señala que la antijuridicidad es aquella conducta que se encuentra lesionado el derechos o bienes jurídicos tutelados por un ordenamiento normativo; siendo en el presente caso que los fiscalizadores autorizados por el Ministerio de la Producción, los cuales se encuentran facultado a través del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE; por lo que, resulta oportuno traer a colación lo que se encuentra señalado en el Capítulo II del Texto Constitucional, "**DEL AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES**"; en relación a lo señalado en el "(...) **Artículo 66° Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión**

⁷ REBOLLO PUIG, Manuel e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel. Derecho Administrativo Sancionador: Características Generales y Garantías Materiales. Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ 196. Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad DER 2015-6795

⁸ Federico Marengo. "La culpabilidad en materia administrativa sancionadora", disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2018/06/doc/trina46606.pdf>



Resolución Directoral

N°2771-2021-PRODUCE/DS-PA

Lima, 22 de setiembre del 2021

otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal. En esa misma línea de ideas corresponde mencionar; que, en el articulado sucedáneo, se encuentra señalado que es el estado quien promueve el uso sostenible de sus recursos naturales"; en conclusión, se advierte que, es el mismo texto constitucional que menciona que mediante Ley orgánica, se fijan las condiciones para la explotación de recursos; siendo en ese extremo que se entiende por Ley orgánica a aquella referida a un asunto de tal importancia para la nación, la misma que se ha materializado en el presente caso en el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE; motivos por los cuales lo alegado por la administrada en este extremo carece de asidero legal

- Los derechos fundamentales cuyo ejercicio legítimo exime de la antijurídica a la conducta imputada, por cuanto constituyen ámbitos de actuación libres y sin interferencias externas.

Toda persona tiene derecho a la inviolabilidad de domicilio. Nadie puede ingresar en él ni efectuar investigaciones o registros sin autorización de la persona que los habilita; en relación a dicho argumento corresponde mencionar; que el citado derecho se encuentra de manera explícita, en el Texto Constitucional Nacional, numeral 9) del artículo 2°; "A la inviolabilidad del domicilio. Nadie puede ingresar en él ni efectuar investigaciones o registros sin autorización de la persona que lo habita o sin mandato judicial; en el presente caso corresponde mencionar que dicho principio constitucional no fue vulnerado, toda vez que, de la lectura de las piezas procedimentales, se aprecia que la infracción, es comunicada al representante por no dejar entrar a uno de los fiscalizadores autorizados por el Ministerio de la Producción; asimismo corresponde mencionar que de la lectura del artículo 10° del RFSAPA, de la fiscalización señala su numeral 1) El fiscalizador debe identificarse con el documento que lo acredite como tal, ante la persona natural o jurídica intervenida o su representante legal. De no estar presente cualquiera de los antes señalados, el fiscalizador puede realizar la fiscalización con la persona que se encuentre en el establecimiento pesquero, en esa línea de ideas, el numeral 3) del mismo dispositivo legal señala que "En los casos de fiscalizaciones a establecimientos o en cualquier instalación en las que se desarrollen actividades pesqueras, acuícolas u otras reguladas por la normativa pesquera y acuícola, una vez se hayan identificado el o los fiscalizadores a cargo se les debe permitir el ingreso a las instalaciones en un plazo máximo de quince (15) minutos, incluyendo el equipo fotográfico, de audio, vídeo, de medición u otros medios que sean útiles y necesarios para su función, vencido dicho plazo se levanta el Acta de Fiscalización señalando la infracción correspondiente"; evidenciándose así que, no se ha materializado lo alegado por la administrada toda vez que no se ha vulnerado su domicilio, lo cual no lo exime de la responsabilidad administrativa que conlleva dicha denegatoria.

Por lo que podemos concluir, que el derecho de inviolabilidad de domicilio que alega la administrada nunca fue vulnerado, toda vez que se respetó el derecho de no ingreso a su planta, sin embargo, ese derecho no es absoluto siendo que existe una norma imperativa, la cual señala la consecuencia jurídica de esta negación de ingreso a los fiscalizadores autorizados a las plantas de procesamiento de recursos hidrobiológicos.

- En otro punto de sus alegatos menciona, el derecho que cuenta los administrados respecto a ser protegido cuando se pretende sancionar incumpliendo con los principios de legalidad y de tipicidad que tienen jerarquía constitucional; invocando lo que se encuentra señalado en el literal a. del numeral 24) del artículo 2° del texto constitucional. "(...) Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe. (...)"

En este punto resulta oportuno traer a colación, lo que se encuentra señalado, en el numeral 1 del artículo 248° del TUO de la LPAG, el cual regula el principio de legalidad, el mismo que encuentra sus génesis normativas de lo señalado en el literal d) del inciso 24 del artículo 2 de la norma constitucional, que establece

que nadie podrá ser condenado o sancionado con pena no prevista previamente en las leyes. Aun cuando se trate de una previsión enfocada en el ámbito del Derecho Penal (en atención a la unidad del derecho sancionador estatal), esta disposición también constituye una garantía para el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito del derecho administrativo; asimismo corresponde mencionar que el Tribunal Constitucional ha señalado que la aplicación del principio de legalidad impide que se pueda atribuir la comisión de una falta o aplicar una sanción administrativa cuando esta no se encuentre previamente determinada en la ley; En síntesis, podemos afirmar que el principio de legalidad tiene como exigencias específicas: *i) la existencia de una ley (ley scripta); ii) que esta ley sea anterior a la conducta reprochable (ley previa); y, iii) que esta ley incluya preceptos jurídicos con suficiente grado de certeza (lex certa)*, de manera tal que sea posible prever la responsabilidad y la eventual sanción aplicable a un caso concreto; evidenciándose en ese extremo que, existe una ley que obliga el debido cumplimiento de las labores de los fiscalizadores del Ministerio de la Producción; la cual se encontraba plenamente descrita en el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

Del mismo modo, corresponde mencionar, que en relación al principio de *Tipicidad*; alude al grado de predeterminación normativa de los comportamientos típicos proscribiendo supuestos de interpretación extensiva o analógica, lo cual significa que solo cabe castigar un hecho cuando este se encuentre precisamente definido y se tenga claramente definida su penalidad. Conforme a su naturaleza, el principio de tipicidad no se encuentra sujeto a una reserva de ley absoluta, pues en determinadas situaciones podría ser complementado a través de los reglamentos respectivos; asimismo, el mismo tribunal considera a la tipicidad o taxatividad como una de las manifestaciones 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) 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. El criterio del Tribunal Constitucional es, en ese sentido, el de considerar que la tipicidad constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta.

Finalmente, respecto de lo invocado por la administrada “(...) Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe. (...)”; corresponde mencionar que el Capítulo III del RFSAPA, establece que: “(...) 10.3 En los casos de fiscalizaciones a establecimientos o en cualquier instalación en las que se desarrollen actividades pesqueras, acuícolas u otras reguladas por la normativa pesquera y acuícola, una vez se hayan identificado el o los fiscalizadores a cargo se les debe permitir el ingreso a las instalaciones en un plazo máximo de quince (15) minutos, incluyendo el equipo fotográfico, de audio, vídeo, de medición u otros medios que sean útiles y necesarios para su función, vencido dicho plazo se levanta el Acta de Fiscalización señalando la infracción correspondiente. (...)”; en concordancia, con lo establecido en el numeral “(...) 10.6 En caso de observar alguna presunta infracción al ordenamiento legal pesquero o acuícola se procede a instruir al encargado o representante de la unidad fiscalizada acerca de la observación ocurrida y se le requiere para que realice las acciones correctivas pertinentes, sin perjuicio del levantamiento respectivo del acta de fiscalización y de la ejecución de la medida administrativa a que hubiere lugar.(...)”; después de lo acotado, se evidencia que mediante el decreto supremo, norma de carácter general que reglamenta normas con rango de ley, que la administrada por las labores cotidianas, sí tenía pleno conocimiento que la denegatoria de permitir el ingreso de los fiscalizadores conllevaría a una consecuencia jurídica, siendo en esta controversia, que la administrada invoca una afirmación jurídica que efectivamente incumplió.

- En otro punto de sus descargos, hace mención a lo citado en el numeral 2) del artículo 252° del TUO de la LPAG; y el numeral 7) del artículo 248° del TUO de la LPAG; citando lo comentado por el autor nacional JUAN CARLOS MORON URBINA, aunado a ello menciona que como consecuencia de esa continuidad de infracciones se debe instruir un solo expediente para no vulnerar el principio de *non bis in idem*.

Respecto de dicho argumento corresponde señalar que, la administrada invoca el numeral 2) del artículo 252° del TUO de la LPAG “(...) El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes (...)”; por lo tanto, del análisis, corresponde mencionar que dicho argumento se refiere en la metodología para realizar el cálculo de los plazos de prescripción.

En esa misma línea, corresponde mencionar que de lo citado en el numeral 7) del artículo 248° “(...) Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo. (...)”; por lo que, se puede inferir que el legislador al incorporarlo busca frenar el accionar de la Administración Pública para que imponga sanciones, otorgando una garantía al ciudadano ante el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. Ello se materializa cuando se han cometido infracciones de manera continua; de tal manera que el administrado obtiene una protección al existir



Resolución Directoral

N°2771-2021-PRODUCE/DS-PA

Lima, 22 de setiembre del 2021

la imposibilidad de la administración de aplicarle sanciones siempre que previamente se haya detectado la comisión de la misma y se haya verificado que el infractor ya no comete dicha infracción. Por lo que corresponde mencionar que, en el presente caso, este es un límite para aplicar la sanción, pero al respecto del acervo documentario, se advierte que no obra documentación que acredite que se haya sancionado a la administrada por la comisión de dicha infracción, asimismo, se levanta la presente Acta de Fiscalización 0218-315 N° 000358 (Folio 2), por un hecho independiente, y una infracción individual; concluyendo que resulta aplicable cuando se trata de una infracción de tipo continuado, es decir aquellas infracciones cuya realización se prolonga en el tiempo mientras se persista en la condición que establezca el supuesto infractor. Respecto a las infracciones de ejecución inmediata no les sería aplicable este principio, toda vez que la configuración misma de la infracción se dio en un momento determinado, el cual es perfectamente identificable en el tiempo.

En ese sentido, en concordancia con lo dispuesto en el TUO de la LPAG se configura como una infracción instantánea⁹, al haber impedido la administrada las labores de fiscalización por parte del personal acreditado por el Ministerio de la Producción, el día 09/03/2018, incurriendo en la infracción imputada; en consecuencia, no se ha configurado los supuestos de aplicación del Principio de Continuidad de Infracciones, previsto en el inciso 7 del artículo 248° del TUO de la LPAG.

En relación, al principio de *non bis in idem*, podemos mencionar que es un principio clásico del sistema de justicia penal liberal, significa “**no dos veces por una misma cosa**”; principio de derecho constitucional por el cual se prohíbe la doble persecución a un mismo sujeto, por idénticos hechos que han sido objeto de anterior actividad procesal, y que concluyera en una resolución final, ya condenatoria, ya absolutoria¹⁰; asimismo, se entiende, que a una persona no puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos que se consideran delictuosos, a fin de evitar que quede pendiente una amenaza permanente sobre el que ha sido sometido a un proceso penal anterior; por lo que podemos concluir que, para que en el presente caso se pueda aplicar un caso de *non bis in idem*, se debería haber ya resuelto la misma controversia en un procedimiento anterior al presente; cosa que de la revisión del acervo documentario del Ministerio de la Producción, no hay evidencia, para sustentar dicho petitorio.

Asimismo, se debe precisar que el artículo 160° del TUO de la LPAG, establece que “La autoridad responsable de la instrucción, por propia iniciativa o a instancia de los administrados, dispone mediante resolución irrecurrible la acumulación de los procedimientos en trámites que guarden conexión”. En ese sentido, cabe señalar que, al haber concluido la fase instructiva del procedimiento, y encontrarnos en la etapa sancionadora del procedimiento, no resulta procedente la acumulación solicitada. Por lo tanto, lo alegado por la administrada en este extremo, no enerva la validez del presente procedimiento administrativo sancionador.

- Hace mención, a que se estaría vulnerando el principio constitucional de culpabilidad y de error de prohibición como condición eximente de responsabilidad, y alega una deficiencia y vulneración de lo señalado en el numeral 5) del artículo 139° del Texto Constitucional.

⁹ BACA ONETO; Víctor Sebastián, La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En Derecho & Sociedad 37, pp.268 y 269, hace mención lo siguiente:

“(…) la doctrina administrativa, tomando como punto de partida el Derecho Penal, distingue las siguientes clases de infracciones (...).”

*INFRACCIONES Instantáneas

En estos casos, que son lo más simple, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado, en el que la infracción se consume, sin producir una situación jurídica duradera (...).”

¹⁰ Willmar, Gernaert (2000), *Diccionario de aforismos y locuciones latinas de uso forense* – Buenos Aires – Abeledo Perrot.

Respecto, de la garantía judicial de la debida motivación de las resoluciones judiciales, no se socava por el simple hecho de que el juez o Tribunal no se pronuncie por todos y cada uno de los argumentos o pretensiones de las partes; sino que, y principalmente, exige que se absuelvan los agravios que dieron mérito al inicio del proceso o al recurso impugnatorio interpuesto. De ahí que, se soslaya que la argumentación judicial sea muestra de un “**mero trámite**” para los justiciables o, en su defecto, para aparentar el cumplimiento de esta garantía de relevancia constitucional. En ese sentido, la motivación de resolución judicial tampoco puede sostenerse únicamente en el principio acusatorio, haciendo una remisión de lo consignado por el Ministerio Público, pues, esta desde un primer momento debe procurar garantizar la tutela jurisdiccional efectiva del agraviado. Por lo que, en el presente caso, corresponde mencionar que se está haciendo un correcto análisis y valoración de todos los medios probatorios y argumentos que ha sido propuestos, por los administrados.

En el error de prohibición directo, el sujeto desconoce la prohibición y actúa pensando que lo que está haciendo es legal; siendo que este encuentra positivizado en el artículo 14° del código penal “(...) *El error sobre un elemento del tipo penal o respecto a una circunstancia que agrave la pena, si es invencible, excluye la responsabilidad o la agravación. Si fuere vencible, la infracción será castigada como culposa cuando se hallare prevista como tal en la ley. El error invencible sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción penal, excluye la responsabilidad. Si el error fuere vencible se atenuará la pena (...)*”; teniendo la doctrina: *i) error de prohibición directo. - el autor desconoce que la norma prohíbe el acto, la cree derogada o la interpreta de tal modo que cree que su comportamiento está permitido; y el error de prohibición indirecto, - el autor sabe que su comportamiento contraviene el ordenamiento, pero erróneamente supone que concurre una causa de justificación que no existe.* Por lo que, podemos evidenciar que en el presente caso la administrada, conocía la norma, de manera expresa, toda vez que el ejercicio de sus labores hace, que esta se encuentre sometida al mandato imperativo de la ley, encontrando en este caso su sustento constitucional en el artículo 109° La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte. Siendo así que mediante el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, debidamente publicado en el diario oficial el peruano el día 10/11/2017; teniendo dentro de sus DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES – SEGUNDA; vigencia - El presente Decreto Supremo entra en vigencia a los quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

- Refiere que el Sr. JULIO CERNA CORREA, no está autorizado a ejercer la representación alguna, alegando que la administrada como un ente ficticio, no tiene como representante legal al mencionado, adjuntando para ello el Certificado Literal de la SUNARP, donde se detalla quienes sí son sus representantes legales.

Respecto de dicho argumento, corresponde mencionar que de la lectura del Acta de Fiscalización 0218-315 N° 000358 y el Informe de Fiscalización 0218-315 N° 000044, se menciona que se hace la consulta con el representante de la empresa, es decir quien se encontraba a cargo en ese momento de la planta, toda vez que resulta un imposible jurídico que, durante las fiscalizaciones inopinadas, los fiscalizadores realicen la búsqueda del representante legal, toda vez que se perdería el carácter inopinado de la misma, por lo que resulta oportuno traer a colación lo que se encuentra debidamente señalado en el Artículo 1981° del Código Civil Peruano “(...) *Aquel que tenga a otro bajo sus órdenes responde por el daño causado por éste último, si ese daño se realizó en el ejercicio del cargo o en cumplimiento del servicio respectivo. El autor directo y el autor indirecto están sujetos a responsabilidad solidaria. (...)*”, evidenciándose en este extremo que se ha demostrado que el Señor JULIO CERNA CORREA, si bien no era representante legal, conforme se encuentra señalado en sus escritos, si era un subordinado de la administrada, y fue quien denegó la autorización a la planta de procesamiento, permitiéndonos en este extremo avocarnos a lo señalado en el numeral 1) del artículo 10° del RFSAPA “(...) **Previo al inicio de la fiscalización, el fiscalizador debe identificarse con el documento que lo acredite como tal, ante la persona natural o jurídica intervenida o su representante legal. De no estar presente cualquiera de los antes señalados, el fiscalizador puede realizar la fiscalización con la persona que se encuentre en el establecimiento pesquero, embarcación pesquera, muelle, desembarcadero pesquero, punto de desembarque, unidad de transporte o en cualquier lugar donde se desarrolle o presuma el desarrollo de actividades pesqueras o acuícolas o cualquier actividad vinculada de manera directa o indirecta a las mismas.(...)**” (el subrayado es nuestro); al respecto corresponde mencionar que sí se encuentra señalado en la norma pertinente, la comunicación al representante legal, sin embargo, también menciona que el fiscalizador puede realizar la fiscalización con la persona que se encuentre en el establecimiento pesquero, siendo así que la norma legitima la presencia del señor JULIO CERNA CORREA; por lo que, el argumento señalado por la administrada, ha sido desvirtuado en ese extremo.

- Hace mención al principio de causalidad, respecto de la responsabilidad y en quien debe recaer, en esa misma línea de ideas invoca la presunción de licitud la cual se encuentra debidamente establecida en el numeral 9) del artículo 248° del TUO de la LPAG; finalmente menciona, que debería existir la participación del acusado en calidad de autor (tipicidad objetiva).

En relación a lo señalado, por la administrada corresponde mencionar que, respecto del principio de causalidad, podemos mencionar que la doctrina nacional señala que este principio involucra el principio de



Resolución Directoral

N°2771-2021-PRODUCE/DS-PA

Lima, 22 de setiembre del 2021

personalidad de las sanciones, por el cual la asunción de la responsabilidad corresponde a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y, por tanto, no se puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios. Asimismo, implica que para la aplicación de la sanción resulta condición indispensable que la conducta del administrado satisfaga una relación de causa-efecto respecto del hecho considerado infracción; y que, además, haya sido idónea para producir la lesión y no tratarse de los casos de fuerza mayor, hecho de tercero o la propia conducta del perjudicado; es por ello que, para el presente caso, resulta oportuno reiterar lo señalado en el Artículo 1981° del Código Civil Peruano "(...) *Aquel que tenga a otro bajo sus órdenes responde por el daño causado por éste último, si ese daño se realizó en el ejercicio del cargo o en cumplimiento del servicio respectivo. El autor directo y el autor indirecto están sujetos a responsabilidad solidaria. (...)*"; que fuera ya mencionado en líneas precedentes, al respecto de que se materializa la conducta por un agente que se encuentre subordinado, al mandato de quienes integran la persona jurídica (considerada como una entequeia); por tal motivo, queda establecido que no se estaría vulnerando el principio de causalidad, toda vez que se la responsabilidad recae en su accionar de negación al permitir el ingreso de los fiscalizadores autorizados por el Ministerio de la Producción.

En ese contexto, es preciso indicar que el numeral 1 del artículo 61°, señala que "Para los efectos del cumplimiento de las disposiciones del Derecho Administrativo, se entiende por sujetos del procedimiento a:

1. Administrados: la persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo. Cuando una entidad interviene en un procedimiento como administrado, se somete a las normas que lo disciplinan en igualdad de facultades y deberes que los demás administrado

La norma antes mencionada, debe ser interpretada de manera sistemática con lo dispuesto en el artículo 129° del RLGP, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, que establece que "Las personas naturales o jurídicas que suscriban convenios o contratos con el Ministerio de Pesquería para realizar actividades específicas de la pesquería y acuicultura, están sujetas, en caso de infracción, a todas las penalidades pactadas en los referidos convenios o contratos, sin perjuicio de las demás sanciones que correspondiere aplicar conforme a la Ley, su Reglamento y demás normas que conforman el ordenamiento legal pesquero (...)".

Bajo lo expuesto, el autor Manuel Rebollo Puig, señala que "Lo que sucede sencillamente y lo que explica esta responsabilidad es que las personas jurídicas actúan mediante órganos y esos órganos tienen, entre otros elementos, el subjetivo de uno o varios titulares –personas físicas- que imputan, dentro de ciertos límites, su voluntad a la persona jurídica. Eso es todo. Así que, no es que las personas jurídicas sufran sanciones por las infracciones cometidas por quienes las administran, dirigen o representan, sino por infracciones cometidas por ellas mismas (...). Esas personas físicas no son nada más que los titulares de órganos de la persona jurídica y, en consecuencia, la voluntad y la culpa de esta es irremisiblemente la de aquellas."¹¹

Al respecto, siguiendo al autor Manuel Gómez Tomillo, se debe tener en cuenta que: "En concreto, aparecen las dificultades asociadas al tener que individualizar responsabilidades en estructuras empresariales complejas (mal puede trasladarse a una persona jurídica la culpabilidad de una física cuyas condiciones se desconocen)¹²".

¹¹ Manuel Rebollo Puig, "Responsabilidad sancionadora de personas jurídicas, entes sin personalidad y administradores", disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/ius-et-veritas/article/view/16545/16891>

¹² Manuel Gómez Tomillo, "LA CULPABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS POR LA COMISIÓN DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS: ESPECIAL REFERENCIA A LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO", disponible en:

En ese sentido, "No existe pues necesidad de debatir si las normas administrativas están o no dirigidas a las personas jurídicas, porque en tanto estas realicen actividades reguladas, se encuentran indubitablemente obligadas a cumplir los mandatos que disponen. Así las cosas, tanto las personas físicas como los entes colectivos, pueden incumplir normas, lo cual se ha llamado en la doctrina española capacidad infractora, que es el elemento constitutivo más importante para afirmar la posibilidad de hacer un reproche directo e individualizado, incluso por dolo o culpa, a las personas jurídicas, es algo así: si es que tienen capacidad infractora, también capacidad de culpabilidad."¹³

Asimismo, en esa línea, corresponde mencionar que en relación al argumento de la presunción de licitud; el mismo que encontró su génesis normativa en un derecho subjetivo público. Así, como derecho, posee su eficacia en un doble plano: (i) opera en situaciones extraprocesales involucrando el derecho a ser tratado como «no responsable» de los hechos ilícitos y la no aplicación de las consecuencias vinculadas a tales hechos; y, (ii) opera fundamentalmente en el campo procesal determinando una presunción, la presunción de inocencia con influjo decisivo en el régimen jurídico de la prueba; ahora bien también es oportuno mencionar que la naturaleza sustancialmente procesal de la presunción de inocencia, se manifiesta en que la carga de la prueba recae sobre la Administración permitiendo la destrucción de la presunción, la cual es siempre posible (en cuanto que es iuris tantum) pero como mínimo debe suponer la prueba de los hechos constitutivos y de los elementos integrantes del tipo, exigiéndose que no se debe de basar en simples conjeturas e indicios, por lo que en el presente caso se ha demostrado fehacientemente que la administrada el día de realizada las acciones de fiscalización prohibió el ingreso de uno de los fiscalizadores, a pesar que se le hizo la comunicación oportuna que esto sería considerado como una infracción, hizo caso omiso.

Finalmente, en relación a la tipicidad objetiva, mencionado dentro de los argumentos señalado por la administrada, se analiza si concurren los elementos del tipo penal (la disposición normativa), por lo que se necesita saber todos los requisitos que establece la ley. Dentro de la tipicidad objetiva hay tres puntos de análisis: los sujetos, la conducta y el objeto material. i) *En el plano de los sujetos, se establece que todos los delitos tienen un sujeto activo y un sujeto pasivo. Por un lado, el sujeto activo es aquel que realiza la conducta prevista en el tipo penal. Este solo puede ser una persona natural, ya que en caso sea una persona jurídica, entonces responden las personas naturales a cargo. Ahora, tomando como base al sujeto activo se pueden clasificar los delitos en comunes y especiales. Los delitos comunes son aquellos en los que cualquier persona que realiza la conducta prevista en la ley penal va a responder por ella. Los delitos especiales, en cambio, son aquellos en los que el tipo penal (la disposición normativa) indica expresamente quién es el sujeto activo, por lo que no es cualquier persona, sino la que el tipo penal ha previsto. El sujeto pasivo, por otro lado, es aquel sobre el que recae el daño de la acción delictiva. En tal sentido, es la persona cuyo bien jurídico protegido ha sido puesto en peligro o lesionado por la conducta realizada por el sujeto activo. Para determinar al sujeto pasivo en la comisión de un delito, se debe identificar cuál es el bien jurídico protegido por la norma penal y si este ha sido puesto en peligro o lesionado.*

ii) *En el plano de la conducta, se establece que esta puede ser por acción o por omisión, es decir la conducta se puede realizar haciendo o dejando de hacer. Cuando la conducta es por acción, se trata de una conducta en la que se realiza o ejecuta una determinada actividad por el sujeto (por ejemplo, matar a una persona). Cuando la conducta es por omisión, se trata de una conducta en la que se deja de hacer algo o no se actúa (por ejemplo, no prestar auxilio). De acuerdo con esto, los delitos se pueden clasificar en delitos de simple o mera actividad, o en delitos simples y compuestos. Los delitos de mera actividad son aquellos en los que se requiere la conducta en sí misma para que se configure el delito, es decir, la simple conducta, sin importar el resultado que se produzca, ya es delito (por ejemplo, conducir en estado de ebriedad). Los delitos de resultado, en cambio, son aquellos en los que además de la conducta se requiere que se produzca el resultado para su configuración, es decir, estos se perfeccionan cuando además de la conducta se produce el resultado previsto en la ley penal (por ejemplo, matar a una persona). En la misma línea, los delitos pueden ser simples y compuestos tomando con referencia a los verbos que utiliza el tipo penal. Los delitos simples son aquellos en los que sólo se utiliza un verbo. Los delitos compuestos, en cambio, son aquellos en los que se utilizan dos o más verbos. Cuando es un delito compuesto, se tiene una subclasificación: delitos complejos y delitos mixtos. Así, un delito es complejo cuando la conducta abarca todos los verbos rectores previstos en el tipo penal. En cambio, un delito es mixto cuando basta que la conducta abarque sólo un verbo rector para que se configure el delito.*

iii) *En el plano del objeto material del delito, se establece que es el objeto físico sobre el que recae la conducta del sujeto activo. El objeto es distinto al bien jurídico protegido, pues el bien jurídico es abstracto, mientras que el objeto material es físico; después de sentado dicho argumento, y dicha descripción dogmática, ya se han advertido los sujetos (activo: la administrada, sujeto pasivo: los fiscalizadores del Ministerio de la Producción); la conducta, fue la denegatoria de que estos cumplan con su función, y labor de fiscalización, los recursos hidrobiológicos que se dejaron de fiscalizar. Por lo tanto, los argumentos de defensa planteados por la administrada en este extremo carecen de asidero legal.*

<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.203.02>

¹³ Verónica Violeta Rojas Montes. "JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS REVISTA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS", disponible en: https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/11/Revista-Justicia-y-Derechos-Humanos-del-Minjus-Legis.pe_.pdf



Resolución Directoral

N°2771-2021-PRODUCE/DS-PA

Lima, 22 de setiembre del 2021

En este extremo, se cumple con realizar el análisis de todos los argumentos mencionados por la administrada, cumpliendo con el debido procedimiento, y atendiendo las solicitudes de audiencia, dejando constancia en autos, asimismo, se menciona que durante el desarrollo, y análisis de la presente controversia, se ha actuado con imparcialidad, analizando cada punto de manera objetiva, y sustentando en derecho cada punto, controvertido que busco la administrada para eximirse de responsabilidad, respecto de la conducta de obstaculizar e impedir las labores de fiscalización.

Asimismo, resulta pertinente precisar que el derecho a la debida motivación de las resoluciones importa pues que la administración exprese las razones o justificaciones objetivas que la lleve a tomar una determinada decisión. Esas razones, por lo demás pueden y deben provenir no solo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente en el trámite del proceso.

Sin perjuicio de lo expuesto, al tema de la motivación y de los principios constitucionales que le asiste a la administrada, debemos indicar que el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho no significa que la administración quede obligada a considerar en sus decisiones todos los argumentos expuestos o desarrollados por los administrados, sino solo aquellos cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto y la opinión o recomendación que está Dirección pueda emitir. En ese sentido, del análisis realizado en líneas anteriores se expresa las razones o justificaciones objetivas que llevarán a tomar una decisión, las mismas que provienen no solo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso, los que se encuentran consignados en el expediente administrativo

Por todo lo expuesto, se aprecia que la administrada ha realizado una interpretación de la normativa pesquera, equivocada y parcializada, no integral ni concordante con lo establecido, tanto en la propia Ley como en su Reglamento; alegando principios administrativos como constitucionales, sin desvirtuar la conducta infractora que se le imputa en el presente PAS, basándose en meras afirmaciones sin profundizar en la conducta materia de imputación, y sin presentar medio probatorio alguno que sustente sus afirmaciones y que pueda desvirtuar lo constatado por los fiscalizadores durante su labor de fiscalización.

ANÁLISIS DE CULPABILIDAD. -

El artículo 248° del TUO de la LPAG, señala en su numeral 8, el Principio de Causalidad¹⁴, el mismo que dentro ámbito de la responsabilidad administrativa debe ser consecuencia directa de una acción u omisión imputables a su autor, ya sea por dolo o culpa. Del mismo modo, en el numeral 10 de dicho artículo se recoge el Principio de Culpabilidad, a través del cual se establece que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva, verificándose que las directrices estructurales del ilícito administrativo tienden también, como en el ilícito penal, a conseguir la individualización de la responsabilidad, vedando cualquier intento de construir una responsabilidad objetiva o basada en la simple relación con una cosa.

Es preciso acotar que las personas naturales y jurídicas que desarrollan actividades de extracción, transporte, **procesamiento** y comercialización de recursos hidrobiológicos se encuentran obligadas a cumplir con la normatividad vigente que las regula, así como se espera que actúen en fiel cumplimiento de la normatividad que rige el sector pesquero, ya que esta impone un deber de diligencia ordinario a todos los actores que

¹⁴ "La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable"

participan en dicho ámbito, con la finalidad de realizar un aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos en garantía de la preservación de las especies.

En ese contexto, debemos señalar que, los administrados tienen el deber de cumplir con las normas que rigen el sector en el cual desarrollan sus actividades, para ello tienen la potestad de desplegar todas las conductas que le permitan asegurarse de respetar dichos dispositivos, siendo parte de sus obligaciones **no impedir u obstaculizar las labores de fiscalización que realice el personal acreditado por el Ministerio de la Producción**. En ese sentido, se concluye que la administrada actuó sin la diligencia debida, toda vez que, al desarrollar sus actividades pesqueras dentro del citado marco normativo, conoce perfectamente de las obligaciones que en él se establecen; por lo que, dicha conducta infractora, atendiendo a la naturaleza de la actividad pesquera configura una negligencia inexcusable, pues las responsabilidades y obligaciones de quien desarrolla dicha actividad, se encuentran claramente determinadas.

DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN. -

El Código 1 del Cuadro de Sanciones anexo al RFSAPA, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE contempla para la presente infracción, la sanción de **MULTA**, la cual se calcula conforme al artículo 35° del RFSAPA y a la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE¹⁵, según el cuadro que se detalla a continuación:

CÁLCULO DE LA MULTA			
DS N° 017-2017-PRODUCE		RM N° 591-2017-PRODUCE	
M = B/P x (1 +F)	M: Multa expresada en UIT	B = S*factor*Q	B: Beneficio ilícito
	B: Beneficio Ilícito		S: Coeficiente de Sostenibilidad Marginal del Sector
	P: Probabilidad de detección		Factor: Factor del recurso y producto
	F: Factores agravantes y atenuantes		Q: Cantidad del recurso comprometido
REEMPLAZANDO LAS FORMULAS EN MENCIÓN SE OBTIENE COMO FÓRMULA DE LA SANCIÓN			
M = (B/P)(1+F) = (S*factor*Q/P)(1+F)		S: ¹⁶	0.30
		Factor del producto: ¹⁷	2.25
		Q ¹⁸	4.4608 = 2720 t/h * 0.0082 * 0.20
		P: ¹⁹	0.60
		F: ²⁰	-30%
M = (0.30*2.25*4.4608/0.60)(1-0.3)		MULTA = 3.513 UIT	

En mérito a lo dispuesto en el artículo 81° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción; y, demás normas conexas, corresponde a la Dirección de Sanciones (DS-PA) resolver en primera instancia el procedimiento administrativo sancionador.

SE RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- SANCIONAR a VELEBIT GROUP S.A.C. con R.U.C. N° 20523088361, por haber incurrido en la infracción tipificada en el numeral 1) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, al haber impedido u obstaculizado las labores de fiscalización, el día 09/03/2018, con:

MULTA : 3.513 UIT (TRES CON QUINIENTAS TRECE MILÉSIMAS DE UNIDAD IMPOSITIVA TRIBUTARIA).

¹⁵ Por medio de esta norma se aprobó los componentes de las Variables "B" y "P" de fórmula para el cálculo de la sanción de multa establecida en el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE y sus valores correspondientes.

¹⁶ El coeficiente de sostenibilidad marginal del sector (S) en función a la actividad desarrollada por la Planta de Enlatado de propiedad de la empresa VELEBIT GROUP S.A.C., es 0.30 conforme a la RM 591-2017-PRODUCE.

¹⁷ El factor de producto correspondiente a Enlatado, es 2.25 y se encuentra señalado en el quinto párrafo del literal b) del Anexo I de la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE.

¹⁸ Conforme al literal c) del Anexo I de la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE, la cantidad del producto comprometido (Q) en caso no se cuente con la cantidad del recurso comprometido, se utiliza la capacidad instalada en caso de plantas; siendo en el presente caso una planta de enlatado, este debe ser ajustado al promedio de la capacidad instalada, multiplicándose los siguientes valores: Capacidad Instalada (2720 t/h) * Ajuste (0.0082) * alfa (0.20) = 4.4608.

¹⁹ De acuerdo al literal B) del Anexo I de la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE, la variable de probabilidad de detección (P) para Plantas de Consumo Humano Directo es 0.60.

²⁰ De la consulta realizada al área de base de datos de la Dirección de Sanciones-PA se verifica que VELEBIT GROUP S.A.C. fue sancionada por infracción al numeral 26) del artículo 134° del RISPAC (Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal de la DIGSECOVI, IMARPE, IIAF, 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) mediante Resolución Directoral N° 390-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 31/01/2018, no obstante, esta se encuentra firme desde el 12/03/2018. En ese sentido, para efectos del análisis del presente expediente, la administrada no cuenta con antecedentes de haber sido sancionada en los últimos 12 meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción tipificada en el numeral 1) del artículo 134° del RLGP (10/03/2017 al 10/03/2018). En consecuencia, corresponde aplicar el factor reductor de 30%, conforme lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 43° del DS N° 017-2017-PRODUCE.



Resolución Directoral

N°2771-2021-PRODUCE/DS-PA

Lima, 22 de setiembre del 2021

ARTÍCULO 2°.- CONSIDERAR para los fines de determinar el monto de la multa, la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) que esté vigente al momento de hacerse efectivo el pago de la misma, conforme lo previsto en el numeral 137.1 del artículo 137° del RLGP.

ARTÍCULO 3°.- PRECISAR a **VELEBIT GROUP S.A.C.**, que deberá **ABONAR** el importe de la multa impuesta a favor del **MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN** en la Cuenta Corriente N° 0-000-296252 en el Banco de la Nación, debiendo acreditar el correspondiente depósito mediante la presentación de una comunicación escrita dirigida a la Oficina General de Administración, adjuntando el *voucher* de depósito bancario que le entregue el Banco de la Nación, documento que debe ser presentado en la Oficina General de Atención al Ciudadano del Ministerio de la Producción. Si dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de publicada o notificada la presente Resolución, no se recibiera la confirmación del depósito realizado y de no existir impugnación a la presente, se procederá a iniciar el correspondiente procedimiento de cobranza coactiva.

ARTÍCULO 4°.- COMUNICAR la presente resolución a quien corresponda **PUBLICAR** la misma en el portal del **MINISTERIO DE LA PRODUCCION** (www.produce.gob.pe); y, **NOTIFICAR** conforme a Ley.

Regístrese, comuníquese y cúmplase,



MIRELLA IRMA ALEMAN VILLEGAS
Directora de Sanciones – PA (s)

