



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 168-2021-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 21 de diciembre de 2021

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **VELEBIT GROUP S.A.C.** con RUC N° 20523088361 (en adelante, la empresa recurrente), mediante escrito con Registro N° 00062235-2021¹ de fecha 12.10.2021 y sus ampliaciones², contra la Resolución Directoral N° 2776-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.09.2021, que la sancionó con una multa de 10.037 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), al haber impedido las labores de fiscalización, infracción tipificada en el inciso 1) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca³ (en adelante, el RLGP).
- (ii) El expediente N° 625-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES.

- 1.1 El Acta de Fiscalización 0218-315 N° 000414 de fecha 13.03.2018 elaborado por el inspector debidamente acreditado por el Ministerio de la Producción, a fojas 02 del expediente.
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 3564-2020-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 12.01.2021, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador a la empresa recurrente por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP.

¹ Cabe precisar que, en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1497, se establece que cuando el administrado emplee medios de transmisión a distancia se considera como fecha de recepción la fecha en que se registre la documentación a través de los medios digitales empleados por la entidad. En el caso del Ministerio de la Producción, en el Protocolo de Atención al Ciudadano, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 00141-2020-PRODUCE, se ha establecido que los administrados podrán ingresar sus solicitudes y pedidos a través de la Mesa de Partes Virtual, al cual se accede a través del sistema produce.gob.pe o del correo ogaci@produce.gob.pe. En tal sentido, al haber presentado la empresa recurrente su escrito de apelación de manera virtual, se considerará como fecha de presentación aquella consignada en el SITRADO.

² Ampliaciones presentadas mediante escritos con Registros N° 00067464-2021 de fecha 29.10.2021, 00067850-2021 de fecha 03.11.2021, 00069094-2021 de fecha 08.11.2021, 00069394-2021 de fecha 09.11.2021, 00069682-2021 de fecha 10.11.2021, 00070119-2021 de fecha 11.11.2021, 00070235-2021 de fecha 12.11.2021, 00071058-2021 de fecha 16.11.2021, 00071229-2021 de fecha 17.11.2021, 00072576-2021 de fecha 22.11.2021, 00072921-2021 de fecha 22.11.2021, 00073220-2021 de fecha 23.11.2021, 00074480-2021 de fecha 29.11.2021, 00074994-2021 de fecha 30.11.2021, 00075007-2021 de fecha 30.11.2021, 00075079-2021 de fecha 30.11.2021 y 00075729-2021 de fecha 02.12.2021.

³ Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus modificatorias correspondientes.

- 1.3 El Informe Final de Instrucción N° 00214-2021-PRODUCE/DSF-PA-jchani⁴ de fecha 03.09.2021, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.
- 1.4 Mediante Resolución Directoral N° 2776-2021-PRODUCE/DS-PA⁵ de fecha 22.09.2021, se resolvió sancionar a la empresa recurrente por incurrir en la infracción tipificada en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP, imponiéndole la sanción señalada en la parte de vistos.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00062235-2021 de fecha 12.10.2021 y sus ampliatorios⁶, la empresa recurrente interpuso su recurso de apelación contra la Resolución Directoral referida precedentemente.
- 1.6 De la misma manera, con Oficio N° 00000086-2021-PRODUCE/CONAS-CP⁷ de fecha 27.10.2021, se atendió la solicitud de copia del expediente N° 0625-2019-PRODUCE/DSF-PA, presentada por la empresa recurrente.
- 1.7 Por último, con Oficios N° 00000089-2021 y 00000093-2021-PRODUCE/CONAS-CP de fechas 04.11.2021 y 12.11.2021, se programó a la empresa recurrente el uso de la palabra; diligencia que se llevó a cabo el día 19.11.2021 de acuerdo a la constancia de audiencia que obra en el expediente.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

- 2.1 Con respecto a la infracción del inciso 1) del artículo 134° del RLGP, la empresa recurrente sostiene que, de conformidad con el principio de reserva de ley, se encuentra prohibido que la norma legal efectúe remisiones en blanco, genéricas, vacías de contenido, que permitan originalmente al reglamento crear la infracción; principio que se incumple en la infracción imputada por cuanto la LGP no demarca ninguna frontera respecto de la conducta infractora, se encuentra vacía de contenido y tampoco establece su interpretación, lo cual advierte, que la infracción en mención no especifica ningún tipo infractor, no ajustándose a la Constitución.

Igualmente, menciona que, en base al principio de reserva de ley, los funcionarios públicos del Ministerio de la Producción se encuentran prohibidos de dar órdenes, mandatos u obligaciones, sin tener sustento expreso y específico en una norma con rango de Ley; por lo que, considera, no se puede obligar a los ciudadanos a hacer, lo que la Ley no manda, ni impedir hacer lo que ella no prohíbe, ni restringir el ejercicio de los derechos fundamentales, en especial la libertad de actuar, sin que exista previamente un prohibición consagrada en la LGP.

De la misma manera, refiere que los principios de legalidad y de tipicidad prohíben a la autoridad instructora y sancionadora, así como a este Consejo, a calificar como infracción y sanción cuando: i) se verifica que la infracción o la conducta que se

⁴ Notificado el día 07.09.2021, mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 00004801-2021-PRODUCE/DS-PA que obra a fojas 285 del expediente.

⁵ Notificada el día 23.09.2021 mediante Cédula de Notificación Personal N° 5099-2021-PRODUCE/DS-PA que obra a fojas 276 del expediente.

⁶ Ídem pie de página 2.

⁷ Notificado el día 27.10.2021 a través del Sistema de Notificación Electrónica (SNE) del Ministerio de la Producción.

proscribe no se encuentra determinada con exhaustividad con todos sus elementos de forma expresa e inequívoca en una norma con rango de ley; o ii) si la conducta no se encuentra determinada en forma expresa e inequívoca con anterioridad a las ocurrencias de los hechos.

Además, refiere que los artículos 9°, 76°, 77° y 88° de la LGP, que generalmente son disposiciones invocadas por los órganos del Ministerio de la Producción, carecerían de un contenido esencial y suficiente de la conducta imputada; por lo que, considera que el inciso 1) del artículo 134° del RLGP sustituiría a la LGP, al crear subrepticamente una nueva infracción que no corresponde a conducta alguna prevista en la LGP, produciéndose así una deslegalización que degrada la jerarquía de la norma exigible por el principio de reserva de ley.

También, precisa que el Tribunal Constitucional, en la sentencia del expediente N° 00020-2015-PI/TC, habría establecido que cuando exista una Ley que tuviere la misma técnica legislativa que el artículo 46° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (en adelante, LOGCR), los reglamentos crearían una infracción sin una debida base legal, produciéndose una desviación de la potestad reglamentaria al vaciar de contenido los Principios de legalidad y tipicidad, al no efectuar una especificación o particularización de las prohibiciones o infracciones tipificadas en la LGP, por cuanto no se encontraría comprendida la conducta por la que fue sancionada, dentro de lo que la LGP habría diseñado como prohibiciones o infracciones en forma expresa e inequívoca; por lo que, considera que la LGP se encontraría en una situación igual a la inconstitucionalidad del artículo 46° de la LOGCR.

Asimismo, alude que en el acto administrativo recurrido se invocaría el artículo 66° de la Constitución, el cual, si bien regularía el acceso por los particulares a los recursos naturales, no regularía cómo se debe tipificar las infracciones para imponer una sanción conforme a la Constitución, así como tampoco mediante que rango de norma se debería tipificar una infracción; siendo impertinente la aplicación del mencionado artículo, pues el órgano instructor imputó una infracción que no se encontraría prevista en una norma con rango de Ley, vulnerando así los Principios de reserva de ley y tipicidad.

De esta manera, concluye que la infracción imputada habría sido tipificada en una norma reglamentaria que crea una infracción originariamente nueva, encontrándose prohibida por la Constitución porque es una materia reservada en forma exclusiva y excluyente a la ley por lo dispuesto en el literal d) del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución; por lo que, la mencionada infracción no respetaría los Principios de reserva de ley y tipicidad, al adicionar infracciones que la LGP no contemplaría, sustituyendo así una norma reglamentaria la creación de una infracción por parte de la ley.

- 2.2 En relación al derecho a la inviolabilidad del domicilio, expresa que el mencionado derecho tendría una doble dimensión, la positiva en la cual el titular podría desarrollar libremente su actividad sin intromisiones; y, una negativa que permitiría o facultaría al titular del domicilio constitucional de impedir, prohibir o excluir la entrada de terceros, sean particulares o autoridades administrativa, como los fiscalizadores del Ministerio de

la Producción; Entidad que, mediante su potestad de fiscalización y sancionadora, tendría que respetar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad del domicilio.

De la misma manera, señala que, a partir de diversas sentencias⁸, el Tribunal Constitucional habría determinado que el representante legal de una persona jurídica que declarase no consentir o excluir o prohibir la entrada de los fiscalizadores al domicilio constitucional, constituía un elemento que forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la inviolabilidad del domicilio, el cual se encontraría conformado por la facultad del titular de excluir, impedir o prohibir la entrada de terceros al domicilio constitucional; derecho que también se extendería a las personas jurídicas, quienes al ser titulares de determinados espacios físicos donde desarrollan sus actividades, requieren de una protección frente a la entrada o conocimiento ajeno a la actividad que desarrollan; no encontrándose entre las razones que excepcionalmente justifican la entrada al domicilio constitucional, las actividades de fiscalización o la potestad de fiscalización atribuida a la administración; por lo que considera que no resulta constitucionalmente válido tipificar como infracción a través de una norma reglamentaria la acción de no consentir el ingreso de los fiscalizadores.

Asimismo, afirma que el domicilio constitucional sería entendido como el espacio físico elegido libremente por la persona jurídica para el desarrollo de sus fines, quien tendría la facultad de excluir, prohibir o no permitir el ingreso a dicho domicilio a los ciudadanos, servidores o funcionarios públicos; debido a ello, afirma que en tanto que la conducta que se le imputa como infracción, consiste en que se habría impedido el ingreso de un fiscalizador en su establecimiento industrial pesquero, dicha conducta se encontraría protegida por el derecho constitucional a la inviolabilidad de domicilio previsto en el numeral 9 de artículo 2° de la Constitución, encontrándose los fiscalizadores del Ministerio de la Producción obligados a respetar el ejercicio de la empresa recurrente de impedir o prohibir la entrada a su establecimiento industrial pesquero.

Igualmente, menciona que la infracción imputada debería interpretarse como “*no consentir libremente el ingreso al establecimiento de un segundo fiscalizador*”, conducta que se encontraría sustentada en el ejercicio del derecho constitucional a la inviolabilidad de domicilio; advirtiendo además que tanto el Reglamento del Programa de vigilancia y control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional (en adelante, el Reglamento del programa de vigilancia)⁹, así como el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas¹⁰ (en adelante, REFSPA), no exceptúan que el administrado pueda ejercer su derecho de impedir el ingreso de un fiscalizador al domicilio en protección del derecho a la inviolabilidad de domicilio.

En base a lo expuesto, concluye que el órgano instructor y la Dirección de Sanciones – PA vulnerarían el Principio de jerarquía normativa y el derecho de inviolabilidad de domicilio, por cuanto se encontraban obligados a interpretar y aplicar el inciso 1) del

⁸ Sentencias del Tribunal Constitucional emitidas en los expedientes N° 3471-2004-AA/TC, 7455-2005-PHC/TC, 0009-2007-PI/TC, 04085-2008-PHC/TC, 053752-2013-PHC/TC, 05373-2013-PHC/TC, 00459-2018-PHC/TC, 2389-2009-PA/TC.

⁹ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.

¹⁰ Aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE.

artículo 134° del RLGP, desde y conforme al derecho a la inviolabilidad de domicilio, sin contradecirlo.

Por último, solicita conocer en que norma con rango de Ley se regula que el carácter de inopinada de la actividad de fiscalización que permita excluir de la protección del derecho de inviolabilidad de domicilio, la facultad de impedir o de excluir o de prohibir el ingreso de un fiscalizador al establecimiento industrial.

- 2.3 Sobre la presunta falta de pronunciamiento sobre sus descargos en el acto administrativo recurrido, menciona que el acto administrativo recurrido incurriría en motivación sustancialmente incongruente, por cuanto para determinar que correspondía sancionar, la Dirección de Sanciones – PA habría omitido en pronunciarse sobre sus argumentos respecto a que la conducta sancionada no se encontraría tipificada en una norma con rango de Ley; por lo que, considera que la autoridad sancionadora no habría ejercido sus funciones conforme al Principio de imparcialidad.

También, alude que al omitirse en el acto administrativo recurrido emitir pronunciamiento sobre sus argumentos planteados en sus descargos, no solamente habría incurrido en una motivación sustancialmente incongruente, alterando el debate entre el órgano instructor y el presunto infractor, sino también, les habría producido un grave estado de indefensión, por cuanto desconocería por qué se desestimaron sus argumentos sobre el incumplimiento del Principio de legalidad, y por qué la Dirección de Sanciones – PA se adhirió a la posición del órgano instructor.

De igual forma, señala que en el acto administrativo recurrido no se habría indicado en que Ley se encontraría tipificada la infracción sancionada para limitar la libertad y afectar su derecho a la propiedad mediante la imposición de una multa; advirtiendo, además, que los funcionarios públicos del Ministerio de la Producción no podrían sancionar cuando la infracción no tuviere sustento expreso y específico en una norma con rango de Ley, conforme lo dispone el Principio de reserva de Ley.

Igualmente, refiere que en el acto administrativo recurrido, la Dirección de Sanciones – PA debió pronunciarse sobre los argumentos planteados en sus descargos, específicamente sobre las siguientes controversias: i) Si existe una ley o norma con rango de ley que tipifique el núcleo de la infracción sancionada o sus elementos fundamentales en forma expresa e inequívoca; ii) Si existe una ley o norma con rango de ley que en forma expresa permita, para que vía Reglamento, se complete la configuración de la infracción; iii) Si el reglamento describe como infracción administrativa el incumplimiento de obligaciones previstas previamente en una norma legal o reglamentaria; y iv) Si el Reglamento transgrede o desnaturaliza la Ley que reglamenta, en el sentido que sustituye a la Ley. Estas controversias, considera, no solamente serían determinantes para la solución del caso, sino también porque serían argumentos que contradecirían la acusación contenida en el Informe Final de Instrucción.

De esta manera, concluye que el acto administrativo recurrido habría sido emitido en vulneración del derecho a una debida motivación e incumplimiento del Principio de congruencia; en contravención del derecho de defensa y el debido proceso; en infracción al derecho a argumentar y a obtener un pronunciamiento fundado en

Derecho; y en transgresión a la garantía que diferencia entre la autoridad instructora y la autoridad que juzga; vicios que considera serían insubsanables y generan su nulidad prevista en el numeral 1) del artículo 10° del TUO de la LPAG.

- 2.4 En cuanto al Acta de Fiscalización, señala que en él solamente se habría consignado que se impidió el ingreso de un fiscalizador y que, al otro fiscalizador, sí se le permitió su ingreso; lo cual implica que sí se habría cumplido con las labores de fiscalización, por cuanto no existiría plasmado en la referida Acta, como hecho constatado o como ocurrencia, que por el no ingreso de uno de los dos fiscalizadores se obstaculizó una determinada labor de fiscalización.

De la misma manera, refiere que el acta de fiscalización: i) no probaría la participación de alguno de sus representantes u órgano que no consintiera el ingreso del fiscalizador; ii) no acreditaría que el no ingreso de un fiscalizador fue la causa adecuada para que no se haya realizado las labores de fiscalización o que se hayan realizado en forma incompleta; iii) no se habría indicado el objeto de la fiscalización, ni se habría expuesto en qué situación habrían quedado dichas labores; iv) no contendría información si el ingreso de un solo fiscalizador para cumplir su función de fiscalizar no fue suficiente para realizar las labores de fiscalización o las realizó en forma parcial; v) no contendría información de qué “obligaciones, prohibiciones o limitaciones” fueron fiscalizadas para determinar si está justificada el ingreso de dos fiscalizadores; y, vi) adolecería de la información, si se ha cumplido o no con informar sobre el sustento legal del ingreso de dos fiscalizadores.

Asimismo, menciona que no se debería equiparar, el permitir el ingreso de un fiscalizador y el no consentir el ingreso del segundo fiscalizador que es lo único que se habría plasmado en el Acta de Fiscalización, con no haberse desarrollado la fiscalización o haberse desarrollado la fiscalización de forma incompleta, que es lo que configuraría la infracción de obstaculización o impedimento de las labores de fiscalización y es lo que se habría omitido con consignarse en el Acta, convirtiéndolo en un medio probatorio insuficiente.

De igual forma, indica que, en virtud del derecho a probar, ofreció en sus descargos contra el Informe Final de Instrucción, la declaración jurada de su supuesto representante mencionado en el Acta de Fiscalización; prueba que acreditaría que no existió obstaculización en las labores objeto de fiscalización, sino todo lo contrario, conferiría un alto grado de probabilidad a su hipótesis que se realizó la fiscalización o las labores de fiscalización, por cuanto el ingreso del fiscalizador solo se explicaría en que fue para cumplir sus funciones, no resultando necesario el ingreso de dos fiscalizadores.

Asimismo, advierte que el Acta de Fiscalización habría sido elaborada en contravención al derecho a la inviolabilidad de domicilio, por cuanto habría incidido directamente en privar la libertad de la voluntad de la persona jurídica de no permitir el ingreso de un tercero o autoridad administrativa a su domicilio constitucional; debido a ello, manifiesta que el Acta de Fiscalización no debió ser valorada, pues habría sido producida ilícitamente al vulnerar derechos fundamentales, constituyéndose en un medio probatorio que carece de idoneidad, lo cual produce que no se haya desvirtuado la presunción de inocencia.

Finalmente, precisa que el Acta de Fiscalización constituiría una prueba indiciaria ilícita, por cuanto habría sido obtenida vulnerando derechos fundamentales, no permitiendo cumplir con la carga de la prueba, ni cubrir los supuestos del tipo infractor imputado, no contando con elementos probatorios para determinar que ocurrió con las labores de obstaculización y quién fue el autor del no consentimiento del ingreso; por lo que, advierte que habría faltado acopiar evidencia suficiente y lícita sobre la totalidad de los hechos y su autoría, habiéndose así vulnerado el Principio de presunción de inocencia.

- 2.5 Acerca de la acreditación de su representante legal, refiere que los requisitos para atribuir responsabilidad a la persona jurídica por actuación de las personas naturales, exigen que se debe probar que el ejecutor material tenga una vinculación jurídica que consiste en ser titular de un órgano de la persona jurídica; resultando innecesario invocar la condición de subordinado, por cuanto mediante ellos no actuaría una persona jurídica.

Sobre ello, señala que no se habría corroborado la actuación de representante legal alguno, pues no se encontraría probado que el señor Julio Cerna Correa sería su representante legal, al haberse omitido en el Acta de Fiscalización la acreditación de dicha representación, así como tampoco se habría señalado si la falta de consentimiento del ingreso de uno de los fiscalizadores constituiría una declaración de voluntad de la empresa recurrente a través de su representante legal.

Además, refiere que debieron realizarse todos los actos necesarios para que se logre probar que su representante legal o titular de un órgano hubiere impedido u obstaculizado el desarrollo de las labores de fiscalización o su realización incompleta, para que así los hechos se subsuman en el tipo infractor por el que ha sido sancionada.

Por ello, alega que el acto administrativo recurrido vulneraría los principios de causalidad y culpabilidad, pues se le atribuye hechos de tercero que no tiene la condición de ser su representante legal.

- 2.6 Con relación a la comisión de la infracción imputada, expresa que en los procedimientos sancionadores lo que se discute es la existencia o no de la responsabilidad del administrado, en este caso, si se cometió o no la conducta tipificada en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP, la cual exigiría tres elementos imprescindibles para que la conducta sea típica: i) impedimento u obstaculización; ii) que las labores de fiscalización no se hayan realizado o se hayan efectuado en forma parcial; y, iii) que en la realización de estos elementos del tipo haya participado la empresa recurrente.

Debido a que la carga de la prueba corresponde a la administración en cumplimiento de los principios de impulso de oficio e inocencia o licitud, el órgano instructor, quien es el que acusa en el procedimiento sancionador, debió realizar todos los actos necesarios para lograr, con una actividad probatoria suficiente y lícita, probar la ocurrencia de la existencia de los elementos que configuran la infracción imputada; esto es, debe acreditarse que el - no ingreso - de un fiscalizador produjo como efecto o fue la causa adecuada para que la actividad de fiscalización no se ejecutó o su desarrollo haya sido incompleto.

De igual forma, considera que la Dirección de Supervisión y Fiscalización debió registrar, compilar, sistematizar y analizar la información generada en la acción de supervisión y fiscalización realizada, debiendo identificar cuáles eran las actuaciones de fiscalización específicas o concretas que decidieron realizar el día de la fiscalización. Finalmente, concluye que para la imputación de la infracción, debe valorarse la antijuricidad, debiéndose determinar necesariamente si existe alguna causa de justificación del comportamiento incurrido en el resto del ordenamiento jurídico, verificándose si existe alguna norma que autorice o permita o proteja la conducta que se recoge en el Acta de Fiscalización, incurriendo así en un error de prohibición previsto en el literal e) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de LPAG; justificación que, en el presente caso, correspondería a la condición eximente de responsabilidad de obrar en cumplimiento de un deber legal o en el ejercicio legítimo de un derecho, como serían los derechos fundamentales de legalidad, tipicidad, inviolabilidad de domicilio y libertad personal previstos en la Constitución.

- 2.7 Respecto de la presunta existencia de una infracción continuada, indica que se habrían producido varias infracciones de realización inmediata y que cumplirían con los requisitos para que se configure una infracción continuada; por lo que, considera que el acto administrativo recurrido sería ilegal, por cuanto se desestima calificar a un conjunto de acciones o de conductas, como infracción continuada, confundiendo infracción continuada con infracción permanente, afirmándose que a las infracciones de realización inmediata, no les sería aplicable la calificación de infracción continuada; alega que el sancionar de manera no continuada se vulneraría el Principio de non bis in ídem.

Asimismo, en ejercicio de su derecho a probar, presenta una petición consultiva efectuada al Ministerio de la Producción mediante escrito con Registro N° 00061072-2021, en el cual solicitó se den alcances y el sentido de la descripción de la conducta ilícita tipificada en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP.

- 2.8 Por último, en lo concerniente a la nulidad del acto administrativo recurrido, concluye que ésta debe declararse pues el mencionado acto habría sido emitido en vulneración de los principios de contradicción, inocencia, veracidad, debido procedimiento, imparcialidad, defensa, licitud y causalidad.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN.

- 3.1 Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el recurso de apelación interpuesto por la empresa recurrente contra la Resolución Directoral N° 2776-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.09.2021.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales.

- 4.1.1 De conformidad con el artículo 2° de la Ley General de Pesca¹¹ se estipula que: *“Son patrimonio de la Nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas*

¹¹ Aprobado con Decreto Ley N° 25977, modificado por Decreto Legislativo N° 1027.

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”.

- 4.1.2 Asimismo, en el artículo 77° de la mencionada norma se establece lo siguiente: *“Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenida en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia”.*
- 4.1.3 Por ello, el inciso 1)¹² del artículo 134° del RLGP establece como infracción administrativa: *“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.”*
- 4.1.4 Con respecto a la mencionada infracción, en el código 1 del Cuadro de Sanciones del REFSPA se determinó como sanción lo siguiente:

Código 1	Grave	Multa
-----------------	-------	-------

- 4.1.5 Se debe tener en consideración que el artículo 220° del TUO de la LPAG establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.
- 4.1.6 Finalmente, el inciso 258.3 del artículo 258° del TUO de la LPAG establece que cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

4.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación.

- 4.2.1 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en el punto 2.1 de la presente Resolución, cabe señalar que:
- a) El Tribunal Constitucional ha sostenido¹³ que no deben considerarse iguales a los principios de legalidad y tipicidad, por cuanto, el primero, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, mientras que, el segundo, corresponde a la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta,

¹² Tipo infractor vigente a partir de la modificatoria al artículo 134° del RLGP por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

¹³ Tal como se desprende de las sentencias de los Expedientes N° 2050-2002-AA/TC y N° 5719-2005-PA/TC.

resultando el límite para que el legislador redacte de manera clara y precisa la prohibición que definen sanciones.

- b) Los recursos naturales, de conformidad con el artículo 66° de la Constitución, son patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento, encontrándose fijadas las condiciones de su otorgamiento a particulares en la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales¹⁴ (en adelante, la Ley Orgánica de recursos naturales), en cuyo artículo 19° dispone que los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen la leyes especiales para cada recurso natural.
- c) De la misma manera, en la referida Ley Orgánica, en su artículo 29°, condiciona el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales a que el titular de un derecho de aprovechamiento cumpla con las obligaciones dispuestas por la legislación especial correspondiente que, en el caso de las actividades pesqueras, se encuentran reguladas por la normativa pesquera, especialmente por la Ley General de Pesca y el Reglamento de la Ley General de Pesca.
- d) Así pues, al contar la empresa recurrente con un derecho de aprovechamiento de un recurso natural, específicamente una licencia para la operación de una planta de procesamiento, su actuar deberá ser conforme a la normativa pesquera, presumiéndose su conocimiento de los derechos, obligaciones, prohibiciones e infracciones que se regulen en las normas pesqueras.
- e) Es así que, en el artículo 9° de la LGP se establece que el Ministerio de la Producción, sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determina según el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos; precisándose de manera clara que *“Los derechos administrativos otorgados se sujetan a las medidas de ordenamiento que mediante dispositivo legal de carácter general dicta el Ministerio”*.
- f) De igual forma, el artículo 12° del LGP determina que los sistemas de ordenamiento pesquero deberán considerar, según sea el caso, regímenes de acceso, captura total permisible, magnitud del esfuerzo de pesca, períodos de veda, temporadas de pesca, tallas mínimas de captura, zonas prohibidas o de reserva, artes, aparejos, métodos y sistemas de pesca, así como **las necesarias acciones de monitoreo, control y vigilancia**.
- g) Como puede observarse, el titular de un derecho de aprovechamiento, como es el caso de la empresa recurrente, tiene pleno conocimiento de que la fiscalización forma parte esencial de la actividad pesquera y que, como consecuencia de su derecho de aprovechamiento, deberá realizar todas las acciones necesarias para que dicha actividad se desarrolle de manera plena por parte de la autoridad administrativa;

¹⁴ Aprobado por la Ley N° 26821.

entendiéndose así que toda acción contraria a ella, es decir que genere un impedimento u obstrucción a la actividad de fiscalización, se entenderá como una contravención al derecho otorgado.

- h) Es más, cabe mencionar que el impedimento u obstrucción de las labores de los inspectores del Ministerio de la Producción en las instalaciones de los establecimientos y plantas de procesamiento pesquero, ya sea por cuenta propia o por terceros, constituye infracción pasible de sanción, tal y conforme lo establece el numeral 53.3 del artículo 53° del RLGP¹⁵.
- i) Lo señalado, advertimos, configura la prohibición regulada en el inciso 1) del artículo 76° de la LGP, en la que se determina que los titulares de un derecho administrativo pesquero se encuentran prohibidos a realizar actividades pesqueras sin la concesión, autorización, permiso o licencia correspondientes, **o contraviniendo las disposiciones que las regulan.**
- j) Además, en el inciso 11) del mencionado artículo 76°, así como en el artículo 77°, se considera como prohibición incurrir en las demás prohibiciones que señale el Reglamento de la Ley y otras disposiciones legales complementarias, constituyendo infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla las normas contenidas en la Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia.
- k) Como consecuencia a dichas prohibiciones es que en el inciso 1)¹⁶ del artículo 134° del RLGP, se ha establecido como supuesto infractor el *“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”*.
- l) La configuración de tipos infractores derivadas de las prohibiciones determinadas en la LGP, también ha formado parte del análisis desarrollado por Tribunal Constitucional, quien en su sentencia N° 10106-2006-PA/TC¹⁷, establece que las infracciones relacionadas con el Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) respetan el principio de legalidad, por cuanto derivan de disposiciones reguladas en la LGP, como las establecidas en sus artículo 76° y 77°, más aún si la actividad de fiscalización forma parte de los fines y objetivos que corresponden desarrollar el Ministerio de la Producción.

“(…) 15. En cuanto a las prohibiciones e infracciones administrativas, de acuerdo al inciso 2) del artículo 76° de la Ley General de Pesca, está vedado “Extraer, procesar o comercializar recursos hidrobiológicos no autorizados, o hacerlo en zonas diferentes a las señaladas en la

¹⁵ Artículo incorporado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 015-2016-PRODUCE.

¹⁶ Tipo infractor vigente a partir de la modificatoria al artículo 134° del RLGP por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

¹⁷ No solamente en el referido expediente el Tribunal Constitucional ha desarrollado el análisis en mención, sino también en las sentencias de los expedientes N° 03094-2006-PA/TC, 95719-2005-PA/TC, 6301-2006-PA/TC.

*concesión, autorización, permiso o licencia, o en áreas reservadas o prohibidas". **Asimismo, el inciso 11) extiende las prohibiciones a las demás que señale el Reglamento de la Ley General de Pesca y otras disposiciones legales complementarias, disponiendo el artículo 77°, 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". (...) (el resaltado es nuestro)***

16. Resulta necesario precisar que el artículo 78° de la Ley General de Pesca regula las distintas formas de sanciones aplicables en los casos de comisión de infracciones; a saber: multa, suspensión de la concesión, autorización, permiso o licencia, decomiso, y la cancelación definitiva de la concesión, autorización, permiso o licencia. Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, dispone en el inciso 36) del artículo 134° que «Además de las infracciones administrativas tipificadas en el Artículo 76° de la Ley, también se considera infracción, "Presentar velocidades de pesca establecidas en la norma legal correspondiente, y rumbo no constante, por un intervalo igual o mayor de 2 horas, en áreas reservadas o prohibidas, de acuerdo a la información presentada por el SISESAT.

(...) 18. En este sentido, y conforme a la regulación detallada, se advierte que la conducta atribuida (...) constituían prohibiciones reguladas desde la Ley General de Pesca y su Reglamento, el Decreto Supremo No 012-2001-PE (...) los sistemas de control de las actividades de pesca industrial forman parte de los fines y objetivos que corresponde desarrollar al Ministerio de la Producción como parte integrante del Poder Ejecutivo encargado de formular, aprobar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables a las actividades extractivas y productivas en los sectores de industria y pesquería, con el objetivo de promover su competitividad y el incremento de la producción así como el uso racional de los recursos y la protección del medio ambiente.

19. En estos términos, al invocar como infracciones (...), dentro del Régimen de Pesca, los supuestos antes referidos, el legislador ha cumplido con observar el principio de legalidad consagrado en el artículo 2° inciso 24, literal d), de la Constitución, aplicable en sede administrativa, careciendo de sustento lo alegado por la demandante."

- m) En base a ello, contrariamente a lo alegado por la empresa recurrente, concluimos que la infracción por la que ha sido sancionada deriva de una prohibición establecida en la LGP, no creando una infracción originariamente nueva, sino todo lo contrario, es una infracción que cuenta con sustento en una Ley, la cual regula, además, el incumplimiento de una obligación que debe desarrollar toda persona que cuente con un derecho de aprovechamiento concedido bajo la normativa pesquera.
- n) Asimismo, a diferencia de la norma sancionadora analizada en la sentencia del expediente N° 00020-2015-PI/TC referida en el punto 2.1, la infracción del inciso 1) del

artículo 134° no contiene un tipo infractor general que no permita identificar con precisión la conducta sancionada; al contrario, se ha desarrollado de manera clara la acción infractora correspondiente a *“impedir u obstaculizar las labores de fiscalización”*; por lo que, la sentencia referida por la empresa recurrente, no guarda relación con el presente caso en análisis, en tanto, como ya indicáramos anteriormente, el tipo infractor sancionado sí cuenta con un sustento en las prohibiciones dispuestas en la LGP, así como también en las obligaciones que se generan por desarrollar actividades pesqueras, como es aquel de facilitar el desarrollo pleno de las actividades de fiscalización.

- o) En consecuencia, de acuerdo a las consideraciones expuestas en los párrafos precedentes, queda acreditado que la conducta atribuida a la empresa recurrente constituye una transgresión a una prohibición establecida en la LGP, complementada por el RLGP, ello conforme a lo establecido en el inciso 4) del artículo 248° del TUO de la LPAG; quedando así desvirtuado lo alegado por la empresa recurrente, al encontrarnos ante la tipificación de una conducta como infracción en resguardo a los principios de legalidad y tipicidad.

4.2.2 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en el punto 2.2 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) La potestad fiscalizadora consiste en aquella actividad que permite a la administración comprobar y examinar que la conducta de los administrados o ciertas realidades se ajustan a los deberes, prohibiciones y limitaciones bajo los que se encuentran sometidos¹⁸; así el autor García Ureta¹⁹ sostiene que la actividad administrativa de inspección busca comprobar que el ejercicio de derechos y obligaciones de un particular se ajusta al ordenamiento jurídico. Para el logro de tal fin, la Administración puede recopilar datos, realizar actividades de vigilancia e investigación.
- b) En nuestra normativa, en el numeral 3 del inciso 240.2) del artículo 240° del TUO de la LPAG se dispone que la administración pública en ejercicio de su actividad de fiscalización está facultada para realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en los locales y/o bienes de las personas naturales o jurídicas objeto de las acciones de fiscalización, respetando el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda.
- c) Como todo derecho fundamental, la inviolabilidad de domicilio no es un derecho absoluto, pues ella puede ceder *ante los supuestos descritos en la misma ley, siempre que el recorte que aquél haya de experimentar sea: justificada en una resolución judicial debidamente motivada o, necesario para lograr un fin, constitucionalmente legítimo, proporcionado para alcanzarlo y respetuoso del contenido esencial del derecho*²⁰.

¹⁸ SANCHEZ POVI, Luis Andrés. *La fiscalización administrativa en el ordenamiento peruano: de la heterogeneidad a la regulación común*. Revista Ius et Veritas N° 60, mayo 2020.

¹⁹ GARCÍA URETA, A. *La potestad inspectora de las administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons, 2006, p. 13-16

²⁰ Fundamento 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el expediente N° 7455-2005-PHC/TC.

- d) En esa línea, menciona el autor Luis Sánchez ²¹ que la Constitución hace referencia a la fiscalización con ocasión del derecho a la inviolabilidad del domicilio, señalado como excepción a dicho derecho el que se pueda realizar investigaciones o registros sin autorización de la persona que habita el domicilio o sin mandato judicial por motivo de sanidad o de grave riesgo, motivos que deben ser regulados por Ley.
- e) Esto es debido a que, tal como indica Morón Urbina²², la fiscalización como ejercicio de una potestad administrativa no requiere de la aceptación o concertación de voluntad con el sujeto a la fiscalización. El fiscalizado está sujeto a esta potestad dentro de una relación de subordinación, dentro de la cual tiene la carga de deberes de colaboración y derechos para que el ejercicio de la actividad sea constitucional.
- f) En el caso de los recursos naturales, sean estos renovables o no renovables, nuestra Constitución, en su artículo 66°, dispone que son patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano de su aprovechamiento. Sobre ellos, el Tribunal Constitucional, en su sentencia expedida en el expediente N° 00012-2019-PI/TC, advierte que su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones.
- g) Es por ello que, al ser el Estado soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales, su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos²³; precisándose en el artículo 8° de la Ley Orgánica de recursos naturales que el Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en dicha ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.
- h) De igual manera, en el artículo 29° de la Ley Orgánica se señala que las condiciones del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, por parte del titular de un derecho de aprovechamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales, son, entre otros, utilizar el recurso natural garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, así como cumplir con las obligaciones dispuestas por la legislación especial correspondiente.
- i) Como podemos advertir, existe un especial cuidado por parte del Estado con respecto a los recursos naturales, teniendo la empresa privada, conforme lo señala el propio Tribunal Constitucional²⁴, una especial responsabilidad frente al Estado, pues la Economía Social de Mercado condiciona la participación de los grupos económicos en armonía con el bien común y el respeto del interés general, siendo lo “social” una fórmula de promoción del uso sostenible de los recursos naturales para garantizar un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

²¹ SANCHEZ POVI, Luis Andrés. Op. Cit.

²² MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). Tomo II. Gaceta Jurídica. 14ª Edición. Pág. 312.

²³ Conforme lo dispone el artículo 6° de la Ley Orgánica de recursos naturales.

²⁴ Fundamentos 15 y 16 de la sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el Expediente N° 0048-2004-PI.

- j) En base a ello, queda claro que, en el caso de la explotación de los recursos naturales, las personas jurídicas, como es el caso de la empresa recurrente, encuentran recortados su derecho a la inviolabilidad de domicilio, pues corresponde al Estado verificar y supervisar que las actividades, y sobre todo, el aprovechamiento de ellas se realice de conformidad a la normativa respectiva, con la finalidad de resguardar la sostenibilidad de los recursos, pues como indica el Tribunal Constitucional²⁵, el bien común y el interés general son principios componentes de la función social de la propiedad. Cuando se lleva a cabo la concesión de recursos naturales, tales principios deben adquirir su concreta manifestación en el aprovechamiento sostenible del patrimonio nacional, en la protección del medio ambiente, de la vida y de la salud de la población, y, desde luego, en la búsqueda de equidad en la distribución de la riqueza.
- k) Y esta supervisión del aprovechamiento de los recursos naturales se ejerce a partir de la potestad fiscalizadora, pues a partir de ella, de conformidad con el autor Andrés Vergara²⁶, se dota de un poder jurídico a la administración del Estado para comprobar que el ejercicio de los derechos y obligaciones por parte de los fiscalizados se adecúa a los requisitos y condiciones establecidos en el ordenamiento jurídico a fin de evitar riesgos no permitidos, la verificación de daños y, en su caso, para mitigarlos o corregirlos.
- l) Siendo que, en el caso del caso que nos ocupa, la potestad fiscalizadora permitirá al Ministerio de la Producción verificar que las actividades de procesamiento, como aquella desarrollada por la empresa recurrente, se efectúen en cumplimiento de la normativa pesquera, y con ello, pueda regular el manejo integral y la explotación racional de los recursos hidrobiológicos²⁷, lo cual únicamente podrá desarrollarse ingresando a los establecimientos pesqueros, pues es dentro de ellos donde se desarrollan las actividades pesqueras, caso contrario, no se conocerá de manera concreta.
- m) De esta manera, podemos concluir que existe fundamento constitucional para que el derecho de inviolabilidad alegado por la empresa recurrente pueda ser recortado en los casos de las actividades pesqueras, pues estas, al estar comprendidas dentro de los recursos naturales, deberán ser resguardadas para que su aprovechamiento sea racional y sostenible, protegiendo así el medio ambiente; lo cual, en el caso de la actividad de procesamiento, como se señalara en el considerando precedente, solamente se resguardará con el ingreso de los fiscalizadores al establecimiento para verificar que la actividad se desarrolla conforme a la normativa pesquera.
- n) Por último, en vista de lo expuesto, debemos recalcar que el tipo infractor regulado en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP no vulnera el derecho a la inviolabilidad de domicilio, pues él, además de derivar de una prohibición establecida en la LGP, también regula una conducta que transgrede la autoridad del Estado en conocer que el recurso natural, en este caso el recurso hidrobiológico, esté siendo aprovechado de manera sostenible por el titular del derecho de aprovechamiento, impidiéndosele u

²⁵ Fundamento 85 de la sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el Expediente N° 0048-2004-PI.

²⁶ VERGARA SOTO, Andrés. *Fundamentos constitucionales de la potestad fiscalizadora de la Administración del Estado*. En: Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 32 [julio-diciembre 2020], pp. 145 – 165. Disponible en: <http://redae.uc.cl/index.php/REDAE/issue/view/1193>

²⁷ Conforme lo dispone el artículo 2° de la LGP.

obstaculizándose, en tal sentido, la potestad de la administración de fiscalizar, en el presente caso, las actividades pesqueras; por lo que, lo alegado por la empresa recurrente respecto a este extremo no es válido.

4.2.3 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en el punto 2.3 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) El Tribunal Constitucional ha sostenido²⁸ que el derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el *debido proceso administrativo* supone, en toda circunstancia, el respeto – por parte de la administración pública o privada – de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.).
- b) El derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo. Entre estos derechos constitucionales, adquiere especial relevancia para el presente caso, el derecho a la motivación de las resoluciones; derecho fundamental que forma parte del contenido esencial del derecho a la tutela procesal efectiva. El derecho a la motivación debida constituye una garantía fundamental en los supuestos en que con la decisión emitida se afecta de manera negativa la esfera o situación jurídica de las personas. Así, toda decisión que carezca de una motivación adecuada, suficiente y congruente, constituirá una decisión arbitraria y, en consecuencia, será inconstitucional.
- c) En el mismo sentido, a nivel de doctrina se considera que la motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la administración, siendo un mecanismo que permite apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad de su actuación. La motivación permite pues a la administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria, sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes.
- d) El derecho a la debida motivación de las resoluciones importa pues que la administración exprese las razones o justificaciones objetivas que la lleva a tomar una determinada decisión. Esas razones, por lo demás, pueden y deben provenir no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso.
- e) De otro lado, la motivación puede generarse previamente a la decisión – mediante los informes o dictámenes correspondientes – o concurrentemente con la resolución, esto es, puede elaborarse simultáneamente con la decisión. En cualquier caso, siempre deberá quedar consignada en la resolución. La Administración puede cumplir la exigencia de la motivación a través de la incorporación expresa, de modo escueto o extenso, de sus propias razones en los considerandos de la resolución, como también a través de la aceptación íntegra y exclusiva de lo establecido en los dictámenes o informes previos emitidos por sus instancias consultivas, en cuyo caso los hará suyos

²⁸ Fundamento 10 de la sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el expediente N° 03891-2011-PA/TC.

con mención expresa en el texto de la resolución, identificándolos adecuadamente por número, fecha y órgano emisor.

- f) Así también, la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 03433-2013-PA/TC ha señalado en el literal e) del considerando sétimo que la motivación sustancialmente incongruente es: *“(...) El derecho a la tutela judicial efectiva y, en concreto, el derecho a la debida motivación de las sentencias, que obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control mediante el proceso de amparo.”*
- g) Por tanto, se debe indicar que el derecho a obtener a 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 decisión a emitirse. En ese sentido, de la revisión del acto administrativo recurrido, esta expresa las razones o justificaciones objetivas que la llevaron a tomar su decisión, las mismas que provienen no sólo 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 lo tanto, el argumento de la empresa recurrente no la libera de responsabilidad.
- h) Sin perjuicio de lo expuesto, debemos precisar que en los considerandos de los puntos 4.2.1 y 4.2.2 de la presente resolución, este Consejo ha esbozado los argumentos que permiten establecer que el inciso 1) del artículo 134° del RLGP no vulnera los principios de legalidad y tipicidad, así como tampoco al derecho de inviolabilidad de domicilio, al configurar un tipo infractor que deriva de prohibiciones reguladas en la LGP y regular una conducta que transgrede la potestad de la administración de velar por el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; quedando así con dicho análisis resguardados los derechos que contienen el debido procedimiento administrativo.

4.2.4 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en el punto 2.4 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) De conformidad con el numeral 244.1 del artículo 244° del TUO de la LPAG, el acta de fiscalización o documento que haga sus veces, es el documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente y contiene como mínimo, entre otros, el nombre de la personas natural o razón social de la persona jurídica fiscalizada; los nombres e identificación del representante legal de la persona jurídica fiscalizada o de su representante designado para dicho fin; y los hechos materia de verificación y/u ocurrencias de la fiscalización.
- b) En esa línea, en el caso de la actividad administrativa de fiscalización en materia pesquera y acuícola, el numeral 11.2 del artículo 11° del REFSPA dispone que en el Acta de Fiscalización se consignan los hechos verificados durante la fiscalización y, de ser el caso, la presunta existencia de una infracción a la normatividad pesquera o

acuícola. La omisión o los errores materiales contenido en el Acta de Fiscalización o demás documentos generados no enervan la presunción de veracidad respecto a los hechos identificados y a los medios probatorios que los sustenten.

- c) En el caso que nos ocupa, como consecuencia de la actividad de fiscalización, el inspector debidamente acreditado consignó los hechos ocurridos en la planta de la empresa recurrente, en el Acta de Fiscalización 0218-315 N° 000414, en el cual se identifica plenamente que la administrada fiscalizada corresponde a la empresa recurrente; así también, la persona natural que se encontraba al momento de la fiscalización era el señor Segundo Julio Cerna Correa; y, que la actividad constatada corresponde al impedimento del ingreso de uno de los fiscalizadores, lo cual generó no se pudiera desarrollar las labores respectivas.
- d) Sobre este último debemos considerar que, de conformidad con el artículo 25° del REFSPA, el acta de fiscalización es valorado a fin de determinar la comisión de la infracción por parte del presunto infractor; presumiéndose como ciertos, tal como establece el numeral 6.3 del artículo 6° del REFSPA, los hechos constatados por los fiscalizadores en los documentos generados durante sus actividades de fiscalización, sin perjuicio de los medios probatorios que presenten los administrados en ejercicio de su derecho defensa.
- e) Eso mismo ha sido establecido en el numeral 244.2 del artículo 244° del TUO de la LPAG, en el que se señala que las actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contraria; medio probatorio que, en el presente caso, de acuerdo a lo manifestado por la empresa recurrente, correspondería a la declaración jurada del señor Segundo Julio Cerna Correa, con el que acreditaría que no existió obstaculización de labores de fiscalización.
- f) Las declaraciones juradas no son medios probatorios que por sí solo permitan desvirtuar los hechos constatados por el fiscalizador, pues ellas, aun así se encuentren legalizadas notarialmente²⁹, son consideradas únicamente como simples manifestaciones de parte, las cuales para que puedan generar mayor certeza respecto a lo manifestado deberán ser acompañadas con otros medios probatorios; en esa línea, en la sentencia de acción de revisión³⁰ emitida por la Sala Penal Transitoria de Cañete hace alusión a lo siguiente:

“Ante ello, este tribunal se ve en la necesidad de precisar que la declaración jurada notarial, presentada como prueba nueva en la vía de revisión de sentencia, no constituye un documento idóneo para acreditar su inocencia; la razón es que este tipo de pruebas contienen la manifestación de una persona donde se pretende asegurar la veracidad de una declaración bajo juramento ante autoridades administrativas o judiciales, pero que tienen una presunción iuris tantum, es decir, puede demostrarse su carencia de certeza mediante otra prueba; por ello no constituye un medio de prueba absoluto y contundente para enervar las

²⁹ Cabe mencionar que la declaración jurada presentada por la empresa recurrente no se encuentra legalizada por notario alguno, siendo únicamente un documento simple.

³⁰ Disponible en: https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2019/06/Revisi%C3%B3n-de-sentencia-313-2016-Ca%C3%B1ete-Legis.pe_.pdf.

instrumentales que fueron consideradas por el juzgador al momento de construir jurídicamente la culpabilidad del sentenciado”.

- g) Efectivamente, la carencia de certeza de la declaración jurada queda demostrada con la falta de medio probatorio complementario que corrobore lo manifestado por el señor Julio Cerna Correa, a partir de los cuales permitan desvirtuar los hechos constatados por el fiscalizador, los cuales, cabe recalcar nuevamente, cuentan con la presunción de ser ciertos.
- h) No obstante a ello, la declaración jurada, corroborado con lo consignado en el Acta de Fiscalización, nos permite advertir que: i) efectivamente se realizó una fiscalización en la planta de la empresa recurrente; ii) los fiscalizadores solicitaron ingresar a la planta de la empresa; iii) el señor Segundo Julio Cerna Correa estuvo presente cuando los fiscalizadores solicitaron el ingreso al establecimiento; por lo cual, podemos concluir, más allá de la presunción referida precedentemente, que los hechos narrados en el Acta de Fiscalización 0218-315 N° 000414 cuentan con acreditación probatoria de ser ciertos, lo que significa que, contrariamente a lo alegado por la empresa recurrente, queda corroborada la no realización de la fiscalización, no existiendo medio probatorio ofrecido la empresa recurrente que lo desvirtúe, es decir, no se ha presentado documento que acredite la realización de la fiscalización con un solo fiscalizador.
- i) Con respecto a esto último, en el Reglamento del programa de vigilancia, donde se establecen, entre otros, las obligaciones de los titulares de licencias de operación de plantas de procesamiento, se especifica en su artículo 9° que los referidos deberán permitir y facilitar el ejercicio de las acciones de supervisión prestando apoyo necesario a los inspectores.
- j) De igual forma, en el numeral 5.10.1 del inciso 5.10) de las Disposiciones Generales de la Directiva N° 05-2016-PRODUCE/DGSF³¹ se dispone que es obligación del titular de la licencia de operación permitir la inspección de los inspectores acreditados, sin condicionamiento alguno, brindando todas las facilidades necesarias.
- k) Como podemos apreciar de las normas citadas, no existe una condición para la cantidad de fiscalizadores que deban realizar su labor de fiscalización, encontrándose los titulares de los establecimientos industriales pesqueros obligados a concederles las facilidades respectivas para sus labores; ello debido a que la administración se encuentra plenamente facultada a realizar todos los actos de fiscalización que sean necesarios a efecto de establecer si los recursos hidrobiológicos están siendo aprovechados de manera sostenible; quedando por su parte los titulares de una licencia de operaciones, obligados a soportar las acciones de fiscalización que las normas en materia pesquera establecen en el marco de la Constitución³²; no pudiendo cuestionar subjetivamente el modo y oportunidad en el que se realizan.

³¹ Directiva que establece el Procedimiento general para la realización de inspecciones en las actividades pesqueras y acuícolas, aprobada por la Resolución Directoral N° 019-2016-PRODUCE/DGSF.

³² Constitución Política del Perú - Recursos Naturales

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 otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

- l) Por último, como hemos manifestado en los considerandos del punto 4.2.2 de la presente resolución, al encontrarnos ante la actividad de fiscalización sobre el aprovechamiento sostenible de recursos naturales (en este caso, recursos hidrobiológicos), la inviolabilidad de domicilio, al no ser un derecho absoluto, se vería recortado frente a la potestad fiscalizadora del Ministerio de la Producción; lo cual significa que la fiscalización realizada y su correspondiente acta no contravienen derecho alguno, siendo este documento medio probatorio que genera certeza fehaciente de los hechos suscitados el día de la fiscalización y que corroboran la comisión de la infracción imputada; por lo que, lo alegado por la empresa recurrente no es válido.

4.2.5 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en el punto 2.5 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10.1 del artículo 10° del REFSPA, el fiscalizador, previo al inicio de la fiscalización respectiva, deberá 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 señalados, el fiscalizador puede realizar la fiscalización con la persona que se encuentre en el establecimiento pesquero.
- b) De la misma manera, en el numeral 6.1.1 del inciso 6.1) del artículo VI de la Directiva N° 018-2016-PRODUCE/DGSF³³ se señala que en el acta de inspección (actualmente acta de fiscalización) se registran las incidencias ocurridas durante la inspección. En ella se pueden identificar tres (03) partes, la identificación y registro de los datos de la unidad inspeccionada y el lugar donde se realiza, la descripción de los hechos ocurridos y la firma e **identificación de los responsables o encargados de la unidad inspeccionada**, los inspectores y el testigo en caso corresponda.
- c) En el caso que nos ocupa, el fiscalizador ha identificado de manera clara y precisa que la persona que se encontraba al momento de la fiscalización en la planta de la empresa recurrente, era el señor Segundo Julio Cerna Correa; participación que también ha sido corroborada por dicha persona, pues conforme hemos señalado en el considerando h) del punto 4.2.4 de la presente resolución, tanto el acta de fiscalización como la declaración jurada ofrecida por la empresa recurrente acreditan de manera conjunta que el señor Segundo Julio Cerna Correa estuvo presente cuando los fiscalizadores solicitaron el ingreso al establecimiento.
- d) El numeral 5.10.4 del inciso 5.10 de la Disposiciones Generales de la Directiva N° 05-2016-PRODUCE/DGSF establece que los titulares de las licencias de operación de un establecimiento pesquero se encuentran obligados a *“Designar a un representante o encargado que acompañe a los inspectores acreditados durante la inspección. El encargado debe facilitar y observar las actuaciones que realizan los inspectores. La ausencia del representante o encargado del lugar dónde se realiza la inspección no constituye impedimento para que la misma se ejecute y se emitan los documentos de inspección”*.

³³ Directiva que regula los lineamientos para la generación de documentos de inspección, aprobada por la Resolución Directoral N° 018-2016-PRODUCE/DGSF.

- e) Es así que, tomando en cuenta la normativa expuesta, queda corroborado que, en tanto correspondía a la empresa recurrente designar a un representante o encargado, la participación del señor Segundo Julio Cerna Correa en la fiscalización realizada el día 13.03.2018, fue como consecuencia de la designación referida; significando ello que, contrariamente a lo alegado por la empresa recurrente, las actuaciones realizadas por dicha persona se entienden desarrolladas en nombre de la empresa recurrente, siendo ésta pasible de las responsabilidades administrativas que se generen.
- f) Sobre esto último, debemos tener en cuenta que en tanto las personas jurídicas se encuentran conformados por una organización que ejecuta las actividades para las que fue constituida, su culpabilidad está relacionada con el actuar de dicha organización, produciéndose así un “déficit de organización”, de modo que, de acuerdo a lo señalado por el autor Víctor Baca³⁴, la conducta de la persona jurídica será reprochable *“cuando no se tomaron las medidas suficientes para impedir que se cometa una infracción”*.
- g) En esa línea, la autora Verónica Rojas³⁵ hace expresa mención que en tanto las personas jurídicas tiene una organización y procesos internos diseñados para llevar a cabo el proyecto de negocios, los defectos que se produzcan en ellos manifestados por las personas vinculadas a la persona jurídica en su nombre o en su interés, serán atribuibles a la persona jurídica, a quien se le podrá hacer un reproche directo (imputación directa) de carácter subjetivo por la acción u omisión intencional o culposa que significa ese defecto de organización.
- h) Además, advierte la mencionada autora que si la persona jurídica cometió una infracción y ello se debe a defectos de organización patentes, aun cuando no sean imputables al dolo o culpa de personas individuales que forman parte de la misma, no podrían liberarse de responsabilidad, sino que serían responsables; lo que, en palabra del autor Víctor Baca³⁶, de manera contraria a lo alegado por la empresa recurrente, significa que cuando se advierta un déficit organizativo en el actuar de la persona jurídica, *“no es necesario identificar a la persona natural que habría actuado en representación de [ella]”*.
- i) En el presente caso, el impedir el ingreso del fiscalizador fue como consecuencia de la disposición dada por la persona designada por la empresa recurrente en su condición de encargado. Así pues, considerando que el objetivo de la supervisión consiste en la verificación del aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos a partir del cumplimiento de la normativa pesquera, colegimos que la organización de la empresa recurrente actuó de manera deficiente, al no realizar las actuaciones necesarias que permitieran el ingreso de los fiscalizadores para que cumplieran con la supervisión, más aún si tenía conocimiento que dichas actividades se debía realizar obligatoriamente dentro de sus instalaciones.
- j) Así también, al ser la empresa recurrente una persona jurídica dedicada a las actividades de procesamiento desde el año 2016 (año en que se concedió la licencia

³⁴ BACA ONETO, Víctor Sebastián. *El Principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial referencia al derecho peruano*. Revista Digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, n° 21, 2019, pp. 313-344. Disponible en: <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.13>

³⁵ ROJAS MONTES, Verónica Violeta. La responsabilidad administrativa subjetiva de las personas jurídicas. Revista de Direito Economico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n.2, p. 3 – 25.

³⁶ BACA ONETO, Víctor Sebastián. Op Cit.

respectiva³⁷), su organización tiene conocimiento de toda la legislación dispuesta para las actividades pesqueras, así como las obligaciones que deben cumplir para el desarrollo de sus actividades; como es el caso de permitir y facilitar el ejercicio de las acciones de supervisión, conociendo también que el impedimento u obstrucción a las labores de fiscalización, constituyen el tipo infractor del inciso 1 del artículo 134 del RLGP, esto último, conforme lo dispone el numeral 53.3 del artículo 53° del RLGP.

- k) Entonces, queda corroborado que la culpabilidad de la empresa recurrente es producto a un déficit en su organización, pues éste al ser quien ejecuta las acciones de funcionamiento de la persona jurídica en mención, entre las cuales se encuentra las actividades de procesamiento que constantemente realizan, contaba con las facilidades para conocer que se encontraba obligada a permitir el ingreso de los fiscalizadores a sus instalaciones con la finalidad que puedan verificar que sus actividades se realicen en cumplimiento de la normativa pesquera, y así pueda resguardarse el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (como es el caso de los recursos hidrobiológicos), conociendo también que el impedimento u obstrucción a las referidas labores configurarían una infracción administrativa pasible de sanción.
- l) De esta manera, en virtud de lo expuesto en considerandos precedentes, queda corroborado que el actuar del señor Segundo Julio Cerna Correa es atribuible a la empresa recurrente, en tanto que dicha persona natural actuó en condición de persona designada participe de la fiscalización; significando ello que, contrariamente a lo manifestado por la empresa recurrente, el impedimento en el ingreso del fiscalizador a sus instalaciones es exclusiva responsabilidad de la empresa recurrente, siendo pasible de la sanción impuesta por la comisión de la infracción que se le imputó.

4.2.6 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en el punto 2.6 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) En el ámbito pesquero, las acciones de supervisión del Ministerio de la Producción se realizan a través del denominado “Programa de vigilancia y control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional”. Este programa tiene naturaleza permanente y se regula conforme a las disposiciones establecidas en su Reglamento y en las demás disposiciones legales vigentes.
- b) De la misma manera, la relevancia del Reglamento del Programa de Vigilancia consiste que en él se han establecido los principios que rigen la actividad supervisora del Ministerio de la Producción, las obligaciones de las personas naturales o jurídicas que realizan actividades pesqueras, y las actividades que deberán realizar los inspectores (sean del Ministerio de la Producción o de la empresa supervisora contratada) durante la fiscalización.
- c) De igual forma, las actividades del Programa de Vigilancia se desarrollarán de manera obligatoria, entre otros lugares, en plantas de procesamiento productos pesqueros para consumo humano directo. En estas plantas, se ha determinado como actividades

³⁷ En la Resolución Directoral N° 332-2016-PRODUCE/DGCHD de fecha 04.08.2016, se aprobó a favor de la empresa recurrente el cambio de titular de la licencia para operar la planta de procesamiento pesquero para la producción de enlatado otorgada a la empresa Ingenieros Pesqueros Consultores S.A.C., ubicada en La Primavera s/n, sector La Huaca, distrito y provincia del Santa, departamento de Ancash.

específicas de supervisión: verificar el cumplimiento de las normas que establecen requisitos y procedimientos para el pesaje de los recursos hidrobiológicos; controlar la recepción o descarga de recursos hidrobiológicos, registrándose el peso de dichos recursos por destino específico; y verificar la procedencia de los recursos hidrobiológicos.

- d) Asimismo, los titulares de licencia de operación de plantas de procesamiento de productos pesqueros se encuentran obligados, entre otros, a 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.
- e) Con el propósito de complementar el Reglamento del Programa de Vigilancia, el Ministerio de la Producción elaboró la Directiva N° 05-2016-PRODUCE/DGSF. Esta directiva contiene el procedimiento para la realización de las inspecciones en las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional. Este procedimiento tiene como finalidad generar las condiciones necesarias para un correcto y adecuado desempeño de los inspectores en el desarrollo de sus labores de inspección, estableciendo, además, las obligaciones de las empresas que realizan actividades pesqueras.
- f) Precisamente, permitir la inspección por parte de los inspectores acreditados, sin condicionamiento alguno, brindando todas las facilidades necesarias y designar a un representante o encargado que acompañe a los inspectores acreditados durante la inspección, son alguna de las obligaciones que los titulares de las concesiones deberán cumplir de conformidad con el numeral 5.10 de la Directiva N° 05-2016-PRODUCE/DGSF.
- g) Así pues, una lectura a la normativa expuesta nos permite inferir que cuando se realice una inspección en una planta de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo, el inspector se encuentra facultado en verificar la descarga de los recursos hidrobiológicos, con la finalidad de controlar la procedencia del recurso y la cantidad recibida; correspondiendo al titular de la planta designar a un representante, quienes conjuntamente o de manera independiente, deberán otorgar al inspector las facilidades que permitan el correcto cumplimiento de sus funciones.
- h) Dado que en el presente caso la empresa recurrente es propietaria de una planta de enlatado, considerada esta como una planta procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo, correspondía al Fiscalizador de la empresa SGS del Perú S.A.C., verificar y controlar la descarga del recurso hidrobiológico que ingresara a la planta.
- i) Sin embargo, de acuerdo a lo constatado en el Acta de Fiscalización 0218 – 315 N° 000414 de fecha 13.03.2018, la persona designada por la empresa recurrente no permitió el ingreso de un fiscalizador a su planta de procesamiento pesquero para la producción de enlatado; lo cual generó que se impida la labor de los fiscalizadores de conocer las condiciones en que se desarrollan las actividades de procesamiento, verificando así el cumplimiento de la normativa pesquera y que dicha actividad se

desarrolle tomando en cuenta la responsabilidad de las empresas de resguardar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

- j) De igual forma, el evento suscitado ha sido constatado en el Informe de Fiscalización 0218 – 315 N° 000058 de fecha 13.03.2018, en el cual el inspector señala lo siguiente: *“(...) se apersonaron a la puerta de ingreso de la PPPP Velebit Group S.A.C. los fiscalizadores (...) para solicitar el acceso a la planta y proceder a relevar al fiscalizador de turno noche. Es en este momento que el vigilante de turno nos indica que tiene orden de la administración de solo permitir el ingreso de un fiscalizador (...) de mi persona (...) a lo cual **procedo a comunicarme con el representante de la PPPP Julio Cerna Correa indicándole que se le está negando el ingreso al fiscalizador (...) a lo cual me manifiesta que no permitirá su ingreso**, por lo cual procedo a comunicarle que de no dar, las facilidades para el ingreso se emitirá el acta de fiscalización (...).”*
- k) Cabe resaltar que, las actuaciones expuestas, que han sido realizadas por el fiscalizador durante su fiscalización, son medios probatorios válidos que permiten a la administración romper con la presunción de licitud a favor del administrado; debido a que, de acuerdo al REFSPA, todo acontecimiento que surgiera durante el desarrollo de la diligencia de inspección será constatado en los documentos que el inspector elabore, estableciéndose en su artículo 14° que *“constituyen medios probatorios la documentación que se genere como consecuencia de las acciones de fiscalización (...).”*
- l) Además, conforme se ha expuesto en los considerandos del punto 4.2.4, la empresa recurrente no ha ofrecido medio probatorio alguno que genere cierta certeza en este Consejo que, contrariamente a lo constatado en el acta de fiscalización, se hayan desarrollado las actividades de fiscalización dentro de sus instalaciones por un único fiscalizador; es más, debemos recalcar, como también ha sido señalado en el punto antes mencionado, que no existe condicionamiento para la cantidad de fiscalizadores que puedan ingresar a las instalaciones, por lo que contrariamente a lo alegado por la empresa recurrente, existía la obligación de permitir, en este caso, el ingreso de los dos (2) fiscalizadores a las instalaciones de la planta.
- m) Por otro lado, es importante considerar que, en el marco de la responsabilidad administrativa subjetiva, el artículo 257° del TUO de la LPAG regula ciertas circunstancias que se consideran como causales de eximentes de responsabilidad administrativa, entre las cuales se encuentra el error inducido por la administración o por disposición administrativa confusa o ilegal; eximente que, cabe indicar, ha sido alegado por la empresa recurrente.
- n) Respecto a los eximentes regulados en la normativa administrativa, el autor Cesar Neyra³⁸ expresa que ellos actúan de diversa manera, ya sea atacando la tipicidad, la antijuricidad y la culpabilidad, generándose ante la ausencia de uno de dichos elementos, la no configuración de la infracción administrativa, es decir, nos encontraremos ante una presunto infractor que no cabe sancionar; advirtiendo que en

³⁸ NEYRA CRUZADO, César Abraham. *Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental*. Revista Derecho PUCP N° 80, 2019, junio-noviembre, pp. 341. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/19959/19978>

el caso del error inducido se configura cuando en un primer momento, el Estado emite una norma y exige su debido cumplimiento, sin embargo, en un segundo momento, la administración le indica al presunto infractor que está fuera del supuesto de la norma.

- o) Sobre el error inducido, Morón Urbina³⁹ expresa que esta deriva del principio de predictibilidad o de confianza, a partir del cual el administrado obra de un modo determinado como consecuencia de las expectativas que le genera las actuaciones de la administración, las cuales le generarán certeza que su obrar es lícito; siendo que, si este actuar configura una infracción, no será pasible de responsabilidad.
- p) Además, refiere el autor antes mencionado que *“estas actuaciones deben ser concluyentes, lo que implica que deben ser capaces de generar en el administrado la convicción de la licitud de su actuar. El requisito para la aplicación de este eximente es que la acción infractora cometida esté estrechamente vinculada con la convicción generada por estas actuaciones; motivo por el cual esta acción, en la psiquis del administrado, se cree no contraria al Derecho, habiendo una ausencia de antijuricidad. Por ello, generada esta convicción no puede sancionarse la infracción cometida sobre la base del error inducido por la Administración Pública”*.
- q) En el caso que nos ocupa, no puede considerarse la existencia de un error inducido por la administración, pues la normativa pesquera en su conjunto⁴⁰ es clara en resaltar la obligación de los titulares de los establecimientos pesqueros en otorgar las mayores de las facilidades para que los fiscalizadores puedan desarrollar sus actividades de fiscalización, encontrándose configurado su incumplimiento como una infracción pasible de sanción.
- r) Entonces no resulta válida la alegación de la empresa recurrente respecto al error inducido, pues considerando con que cuenta con la licencia de operación desde año 2016, tenía conocimiento pleno de las obligaciones establecidas en la normativa pesquera, no existiendo en ella incongruencia respecto a las actividades de fiscalización por parte del Ministerio de la Producción, siendo clara en establecer que los titulares de los derechos de aprovechamiento deberán otorgar las facilidades para su ejecución.
- s) Es más, la propia empresa recurrente tenía conocimiento que el impedir las actividades de fiscalización configuraban la infracción que se le imputa, puesto que, con anterioridad a la diligencia realizada en el presente caso, ya había sido sancionada por el tipo infractor *“impedir u obstaculizar las labores de fiscalización”*, tal como se advierten en los distintos actos administrativos sancionadores⁴¹ emitidos por la Dirección de Sanciones – PA; por lo que, no se encuentra acreditada que como consecuencia del actuar de la administración, en este caso el Ministerio de la Producción, la empresa recurrente haya sido inducida en error para impedir las actividades de fiscalización.

³⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. pp. 520.

⁴⁰ Normas específicas que han sido enunciadas y desarrolladas en los distintos considerandos de la presente resolución.

⁴¹ Contenidos en la Resoluciones Directorales N° 390-2918, 353-2018, 7477-2017 y 6725-2017-PRODUCE/DS-PA, en los cuales se sancionó a la empresa recurrente por el tipo infractor del inciso 26) del artículo 134° del RLGP, cuyo tenor era conforme a lo siguiente: “Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal de la DIGSECOVI, IMARPE, IIAP, los observadores CIAT y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente”.

- t) Adicionalmente a ello, respecto a que su actuar fue como consecuencia del ejercicio legítimo de un derecho derivado de la inviolabilidad de domicilio, debemos recalcar una vez más, que en el caso de la explotación de los recursos naturales, las personas jurídicas, como es el caso de la empresa recurrente, encuentran recortados su derecho a la inviolabilidad de domicilio, pues corresponde al Estado verificar y supervisar que las actividades, y sobre todo, el aprovechamiento de ellas, se realice de conformidad a la normativa respectiva, con la finalidad de resguardar la sostenibilidad de los recursos; por lo que, no se ha configurado eximente de responsabilidad alguno.
- u) Por lo tanto, de los medios probatorios queda acreditado que la empresa recurrente impidió la labor de fiscalización de los fiscalizadores, al no permitir el ingreso al establecimiento ubicado en su planta de procesamiento de enlatados, para que procedan con la fiscalización de las actividades ahí desarrolladas, labor que debían desempeñar para resguardar el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos, de conformidad con Ley Orgánica de recursos naturales y la normatividad pesquera; configurándose así el tipo infractor dispuesto en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP: *“Impedir las labores de inspección”*.

4.2.7 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en el punto 2.7 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) Uno de los principios rectores que rigen el procedimiento administrativo sancionador corresponde a la Continuación de Infracciones, contemplado en el numeral 7 del artículo 248° del TUO de la LPAG, el cual determina que: *“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 se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo”*.
- b) Con respecto al mencionado principio, el autor Mario Alva⁴² sostiene lo siguiente: *“(…) del contenido de este Principio 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 (…)*”.
- c) Asimismo, advierte el mencionado autor⁴³ que el principio de continuación de infracciones solo sería 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 da en un momento determinado, el cual es perfectamente identificable en el tiempo (…)*”.
- d) En el presente caso, el haber impedido el día 13.03.2018 con el ingreso del fiscalizador para la realización de las actividades de fiscalización, constituye un supuesto de

⁴² ALVA MATTEUCCI, Mario. Blog de Mario Alva Matteucci. El principio de continuidad de infracciones regulado en la Ley del Procedimiento Administrativo General y su implicancia en el ámbito tributario. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe>.

⁴³ Ídem.

infracción de ejecución de inmediata; debido a que, como señala el autor Baca Oneto⁴⁴, ese tipo de infracciones “(...) son los más simples, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado, en el que la infracción se consuma, sin producir una situación jurídica duradera”.

- e) En ese sentido, contrariamente a lo alegado por la empresa recurrente, en el presente procedimiento administrativo sancionador no se ha configurado el supuesto de aplicación del principio de continuidad de infracciones, previsto en el inciso 7) del artículo 248° del TUO de la LPAG; el cual, además, no regula las infracciones continuadas, sino aquellas consideradas como infracciones permanentes, de acuerdo a lo analizado por el autor Baca Oneto⁴⁵.

“(...) Por tanto, debe entenderse que el primer párrafo del art. 230.7 LPAG regula las condiciones para poder sancionar nuevamente (por reincidencia, se entiende) una infracción permanente (o continua, como decía la citada Tribunal Supremo Español de 24 de octubre de 1998, Repertorio Aranzadi 1998/8849), pero no se refiere a las infracciones continuadas, respecto a las cuales no tendría sentido⁴⁶.”

- f) Además, con respecto a que se habría vulnerado el principio de *Non bis in ídem*, en la medida que se habrían imputado infracciones que coinciden en sujeto, hecho y fundamento; cabe precisar que las infracciones imputadas responden a hechos infractores que se consumaron de manera independiente y en momentos distintos, no configurándose así el presupuesto de identidad de hecho; por lo que, no es posible amparar el argumento planteado por la empresa recurrente, en tanto no se ha producido la vulneración del referido principio.
- g) Por último, con respecto a su escrito de opinión consultiva, se advierte que dicha solicitud no tiene relación con ninguno de los actuados obrantes en el presente procedimiento administrativo, en tanto ella está dirigida a conocer los alcances y el sentido de la infracción establecida en el inciso 1) del artículo 134° de RLGP, y no constituye por sí misma un medio probatorio que deba ser meritado en razón que los dictámenes e informes se presumen facultativos y no vinculantes, tal como lo dispone el numeral 182.2 del artículo 182° del TUO de la LPAG.
- h) Asimismo, debemos recalcar que este Consejo ha desarrollado en los considerandos de los puntos 4.2.1 y 4.2.2 de la presente resolución, el análisis que permite corroborar la legalidad y la tipicidad de la infracción del inciso 1) del artículo 134° del RLGP, así como el tipo infractor ahí tipificado no vulnera el derecho a la inviolabilidad de domicilio; con ello, se resguarda el derecho del administrado de contar con un acto administrativo motivado, respetándose su derecho de defensa.

4.2.8 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en el punto 2.8 de la presente Resolución, cabe señalar que:

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ El resaltado es nuestro.

- a) En relación a la vulneración de los principios de contradicción, inocencia, veracidad, debido procedimiento, defensa, imparcialidad, licitud y causalidad, cabe señalar que, en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador se han respetado todos los derechos y garantías de la empresa recurrente al habersele otorgado la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa. En ese sentido, cabe precisar que el acto administrativo recurrido ha sido expedido en cumplimiento de los requisitos de validez del acto administrativo, así como el de contradicción, inocencia, imparcialidad, veracidad, debido procedimiento, defensa, licitud y causalidad y demás principios establecidos en el artículo 248° del TUO de la LPAG, por lo tanto, lo alegado por la empresa recurrente no la libera de responsabilidad.

4.3 Sobre el informe oral solicitado por la empresa recurrente en sus escritos con Registros N° 00075079-2021 y 00075729-2021.

- 4.3.1 En virtud del Principio del debido procedimiento, los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, como entre otros, el derecho a solicitar el uso de la palabra (o informe oral). Sin embargo, es importante resaltar que dicha norma no establece que debe otorgarse el uso de la palabra cada vez que se solicita; razón por la cual, es factible que cada órgano de la administración decida si se otorga o no, aunque de forma motivada.
- 4.3.2 En esa misma línea opina el autor Morón Urbina⁴⁷, quien tras analizar una sentencia del Tribunal Constitucional⁴⁸, concluye que el derecho a exponer alegatos oralmente no es absoluto, sino que la autoridad puede decidir denegar dicho derecho cuando existan razones objetivas y debidamente motivadas. Así, el referido Tribunal se ha manifestado sobre la “obligatoriedad” del informe oral y las consecuencias de no otorgarlo⁴⁹, bajo el siguiente fundamento:

“En el caso de autos se aduce una presunta afectación al derecho de defensa, sustentada en que supuestamente la Sala Superior emplazada habría resuelto el recurso sin dar oportunidad de que se lleve a cabo el informe oral del actor. El Tribunal en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado en el sentido de que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, no resulta vulneratorio al derecho de defensa la imposibilidad del informe oral. Que en el caso de autos el mismo escrito de apelación de la resolución que denegó la variación del mandato de detención expresaba los argumentos que sustentan su pretensión, por lo que no se advierte la afectación al derecho constitucional invocado”.

- 4.3.3 De igual forma, el Tribunal Constitucional ha señalado en constante jurisprudencia, que *“(...) el derecho a no quedar en estado de indefensión se conculca cuando a los titulares de los derechos e intereses legítimos se les impide ejercer los medios legales suficientes para su defensa; pero no cualquier imposibilidad de ejercer estos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente*

⁴⁷ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. (Tomo I. 12da edición). Lima: Gaceta Jurídica. 2017, pág. 81.

⁴⁸ Emitida en el Expediente N° 03075-2006-AA.

⁴⁹ Cfr. Expediente N° 00137- 2011-HC/TC. Dicho criterio se reitera en otros casos, como los Expedientes N° 01307-2012-PHC/TC, STC N.° 05510- 2011-PHC/TC, N° 00137- 2011-HC/TC.

protegido del derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo⁵⁰ (...)”.

- 4.3.4 En este sentido, el hecho de no programar el informe oral solicitado no constituye una vulneración de este derecho constitucional per se, toda vez que no significa un impedimento para el ejercicio del derecho de defensa del impugnante, puesto que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, la empresa recurrente ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su recurso impugnativo⁵¹.
- 4.3.5 En el presente caso, a pesar de haberse ya desarrollado un informe oral conforme se señaló en el punto 1.7 de los antecedentes, la empresa recurrente solicita nuevamente se le conceda el uso de la palabra a sus abogados; sin embargo, se ha verificado que durante la tramitación del procedimiento recursal, la empresa recurrente ha tenido la oportunidad de exponer por escrito sus argumentos de defensa, plantear y presentar los medios probatorios que consideraba necesarios, lo cual se corrobora con la cantidad de escritos presentados durante el trámite de este procedimiento; por lo que, el desarrollo de un nuevo informe oral sería intrascendente, en tanto que con las actuaciones probatorias contenidas en el expediente se corrobora la comisión de la infracción por la que fue sancionada.
- 4.3.6 En virtud de lo expuesto precedentemente, este Consejo considera que el no haberse llevado a cabo el informe oral no ha generado indefensión ni vulnerado el debido procedimiento, ni alguno de los principios del procedimiento administrativo.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones - PA, la empresa recurrente incurrió en la comisión de la infracción establecida en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP.

Finalmente, es preciso mencionar que el inciso 218.2 del artículo 218° del TUO de la LPAG, establece que los recursos deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días; sin embargo, el inciso 151.3 del artículo 151° de dicha Ley establece que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público y que la actuación administrativa fuera de término no queda afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. En ese sentido, si la Administración no se pronuncia dentro de dicho plazo, el administrado queda habilitado para considerar que su recurso ha sido desestimado (silencio administrativo negativo), conforme a lo dispuesto por los incisos 199.3 y 199.6 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

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

⁵⁰ Fundamento jurídico 16 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 01147-2012-PA/TC. El criterio expuesto en esta sentencia ha sido reiterado en las sentencias recaídas en los expedientes Nos 01800-2009-PHC/TC, 05231-2009-PHC/TC y 01931-2010-PHC/TC.

⁵¹ Fundamento jurídico 18 de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 01147-2012-PA/TC

De acuerdo a la facultad establecida en el literal a) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, así como en el literal e) del artículo 10° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 378-2021-PRODUCE, el artículo 5° de la Resolución Ministerial N° 236-2019-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 038-2021-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 21.12.2021, del Área Especializada Colegiada 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 **VELEBIT GROUP S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 2776-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.09.2021; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de multa impuesta por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 2°.- DISPONER que el importe de la multa y los intereses legales deberán ser abonados de acuerdo al inciso 138.2 del artículo 138° del RLGP, en el Banco de la Nación Cuenta Corriente N° 0000-296252 a nombre del Ministerio de la Producción, debiendo acreditar el pago ante la Dirección de Sanciones – PA; caso contrario, dicho órgano lo pondrá en conocimiento de la Oficina de Ejecución Coactiva para los fines correspondientes.

Artículo 3°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa recurrente de la presente resolución conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese

ALEX ENRIQUE ULLOA IBÁÑEZ
Presidente
Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones