



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 161-2021-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 21 de diciembre de 2021

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **CRISTO DE LA VICTORIA S.A.C.** con RUC N° 20547923953 (en adelante, Cristo de la Victoria), mediante escrito con Registro N° 00011751-2021 de fecha 22.02.2021¹, contra la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.01.2021, que la sancionó con una multa de 1.425 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) y el decomiso de 2.730 t. del recurso hidrobiológico pota², al haber presentado información incorrecta al fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción, infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca³ (en adelante, el RLGP).
- (ii) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PROVEEDORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.C.** con RUC N° 20483957590 (en adelante, Proveedor de Productos Marinos), mediante escrito con Registro N° 00011345-2021 de fecha 19.02.2021⁴, contra la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.01.2021, que la sancionó con una multa de 1.256 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) y el decomiso de 2.730 t. del recurso hidrobiológico pota⁵, al haber presentado información incorrecta al fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción, infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP.
- (iii) El expediente N° 0737-2019-PRODUCE/DSF-PA⁶.

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 En el artículo 4° de la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.01.2021, se declaró inaplicable la sanción de decomiso.

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

⁴ Ídem pie de página 1.

⁵ En el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.01.2021, se tuvo por cumplida la sanción de decomiso.

⁶ Reasignado desde el Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería al Área Colegiada Especializada de Pesquería del CONAS, en aplicación del artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 00378-2021-PRODUCE de fecha 12.11.2021, publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 16.11.2021, y de conformidad a lo señalado en el Memorando N° 00000456-2021-PRODUCE/CONAS de fecha 22.11.2021.

I. ANTECEDENTES.

- 1.1 El Acta de Fiscalización 2005-176 N° 000948 de fecha 05.04.2018, elaborado por el inspector debidamente acreditado por el Ministerio de la Producción, a fojas 08 del expediente, respectivamente.
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 01515-2020-PRODUCE/DSF-PA⁷, efectuada el 13.03.2020, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador a la empresa Proveedoras de Productos Marinos por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 Por su parte, mediante Notificación de Cargos N° 01517-2020-PRODUCE/DSF-PA⁸, efectuada el 13.03.2020, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador a la empresa Cristo de la Victoria por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP.
- 1.4 El Informe Final de Instrucción N° 00012-2021-PRODUCE/DSF-PA-dsf_pa_temp125⁹ de fecha 02.01.2021, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.
- 1.5 Mediante Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA¹⁰ de fecha 28.01.2021, se resolvió sancionar a la empresa Cristo de la Victoria por incurrir en la infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP, imponiéndole las sanciones señaladas en el punto (i) de la parte de vistos; acto administrativo sancionador que ha sido recurrido por la referida empresa mediante escrito con Registro N° 00011751-2021 de fecha 22.02.2021.
- 1.6 Por último, en el resolutivo 1° de la mencionada Resolución Directoral¹¹, se resolvió sancionar a la empresa Proveedoras de Productos Marinos por incurrir en la infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP, imponiéndole las sanciones señaladas en el punto (ii) de la parte de vistos; acto administrativo sancionador que ha sido recurrido por la referida empresa mediante escrito con Registro N° 00011345-2021 de fecha 19.02.2021.

⁷ A fojas 20 del expediente.

⁸ A fojas 21 del expediente.

⁹ Notificado a la empresa Cristo de la Victoria el día 12.01.2021, mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 249-2021-PRODUCE/DS-PA que obra a fojas 33 del expediente. Por su parte, a la empresa Proveedoras de Productos Marinos se le notificó el día 12.01.2021, mediante Cédula de Notificación de Informe Final Instrucción N° 250-2021-PRODUCE/DS-PA, que obra a fojas 34 del expediente.

¹⁰ Notificada a Cristo de la Victoria se le notificó el día 01.02.2021, mediante Cédula de Notificación Personal N° 720-2021-PRODUCE/DS-PA, la misma que se negaron a recibir conforme consta en el Acta de Notificación y Aviso N° 026063 que consta a fojas 50 del expediente.

¹¹ Notificada a Proveedoras de Productos Marinos el día 01.02.2021, mediante Cédula de Notificación Personal N° 719-2021-PRODUCE/DS-PA, la misma que se negaron a recibir conforme consta en el Acta de Notificación y Aviso N° 026062 que consta a fojas 54 del expediente.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

2.1 Fundamentos del Recurso de Apelación interpuesto por la empresa Cristo de la Victoria.

2.1.1 La empresa Cristo de la Victoria menciona que uno de los principios que rige la potestad sancionadora corresponde a la razonabilidad, a partir de la cual se determina que para la sanción a aplicar la administración debe observar ciertos criterios, respecto de los cuales menciona lo siguiente:

- Con respecto al *“beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción”*, precisa que la conducta imputada no le habría generado ningún beneficio.
- Con respecto a *“probabilidad de detección de la infracción”*, refiere que quedaría evidenciado que habría sido fácilmente detectable.
- Con respecto a *“la gravedad del daño del interés público y/o bien jurídico protegido”*, indica que quedaría demostrado que no existiría daño grave al interés público o al bien jurídico protegido, por causa de haber errado en el número de placa consignado en la guía de remisión, respecto al vehículo que estaba en ese momento.
- Con respecto a *“el perjuicio económico causado”* y *“la reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción”*, menciona que resultaría claro que no existiría ningún perjuicio económico causado al estado, no existiendo reincidencia respecto a conductas similares por parte de ella.
- Con respecto a *“las circunstancias de la comisión de la infracción”* y *“la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor”*, advierte que resultaría claro que se habría tratado de un error involuntario al momento de consignar el número de placa en la guía de remisión, no existiendo ninguna intencionalidad, más aún si no existiría ningún beneficio económico para realizar tal acto.

2.1.2 De esta manera, concluye que las sanciones impuestas resultarían totalmente excesivas y desproporcionadas, debido a que no habría existido ningún beneficio obtenido a consecuencia de la infracción, no existiendo, además, reincidencia en la conducta.

2.2 Fundamentos del Recurso de Apelación interpuesto por la empresa Provedora de Productos Marinos.

2.2.1 La empresa Provedora de Productos Marinos menciona que en el Acta de Fiscalización 2005-176 N° 000948 de fecha 05.04.2018 dejó como observación lo siguiente: *“La información presentada ha sido en base a la guía de remisión N° 0003093, por lo que la empresa actúa bajo el principio de confianza, no configurándose*

así infracción alguna, dado que la guía de remisión la expidió el proveedor". Esto advierte no habría sido considerado en el acto administrativo recurrido.

2.2.2 De la misma manera, expresa que uno de los principios que rige la potestad sancionadora corresponde a la razonabilidad, a partir de la cual se determina que para la sanción a aplicar la administración debe observar ciertos criterios, respecto de los cuales menciona lo siguiente:

- Con respecto al *"beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción"*, precisa que la conducta imputada no le habría generado ningún beneficio.
- Con respecto a *"probabilidad de detección de la infracción"*, refiere que quedaría evidenciado que habría sido fácilmente detectable.
- Con respecto a *"la gravedad del daño del interés público y/o bien jurídico protegido"*, indica que quedaría demostrado que no existiría daño grave al interés público o al bien jurídico protegido, por causa de haber errado en el número de placa consignado en la guía de remisión, respecto al vehículo que estaba en ese momento.
- Con respecto a *"el perjuicio económico causado"* y *"la reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción"*, menciona que resultaría claro que no existiría ningún perjuicio económico causado al estado, no existiendo reincidencia respecto a conductas similares por parte de ella.
- Con respecto a *"las circunstancias de la comisión de la infracción"* y *"la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor"*, advierte que como quedaría constancia en la parte de observaciones del acta de fiscalización, se habría tratado de un error ocasionado por confiar en lo que escribió el proveedor en la guía de remisión, no existiendo ninguna intencionalidad, más aún si no existiría ningún beneficio económico para realizar tal acto.

2.2.3 De esta manera, concluye que las sanciones impuestas resultarían totalmente excesivas y desproporcionadas, debido a que no habría existido ningún beneficio obtenido a consecuencia de la infracción, no existiendo, además, reincidencia en la conducta.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN.

3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.01.2021.

3.2 De corresponder declarar la nulidad de la citada Resolución Directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

- 3.3 Evaluar las pretensiones impugnatorias contenidas en los recursos de apelación interpuestos por las empresas Cristo de la Victoria y Proveedor de Productos Marinos contra la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.01.2021.

IV. CUESTIONES PREVIAS.

4.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA, en el extremo de la sanción de multa impuesta a la empresa Cristo de la Victoria.

- 4.1.1 En primer término, en el numeral 213.1 del artículo 213° de la Ley del Procedimiento Administrativo General¹² (en adelante TUO de la LPAG) se dispone que se puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.
- 4.1.2 De la revisión de la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.01.2021, en el extremo de la sanción impuesta en el artículo 3°, se aprecia que respecto a la infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP, se sancionó a la empresa Cristo de la Victoria con una multa de 1.425 UIT y decomiso¹³ del recurso hidrobiológico pota, en aplicación del Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas¹⁴ (en adelante, REFSPA).
- 4.1.3 En el mencionado Reglamento de Fiscalización, se determinó que para la imposición de multa se aplicaría la fórmula establecida en su numeral 35.1 del artículo 35°, correspondiendo al Ministerio de la Producción, a través de Resolución Ministerial, actualizar los factores y valores de las variables B y P.
- 4.1.4 Debido al mandato antes expuesto, mediante Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE de fecha 01 de diciembre de 2017, el Ministerio de la Producción aprobó los componentes de la variable "B" de la fórmula para el cálculo de la sanción de multa y sus valores correspondientes, los cuales, fueron actualizados mediante Resolución Ministerial N° 009-2020-PRODUCE.
- 4.1.5 La aplicación práctica de la retroactividad benigna¹⁵ en el ámbito del derecho administrativo sancionador, implica que si luego de la comisión de un ilícito administrativo, según la norma preexistente, se produce una modificación normativa y

¹² Mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

¹³ Sanción de decomiso que se tuvo por cumplida conforme lo dispone el artículo 4° de la Resolución Directoral N° 1804-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.05.2021.

¹⁴ Aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE.

¹⁵ La retroactividad se encuentra regulada en el Principio de irretroactividad contemplado en el numeral 5 del artículo 147° del TUO de la LPAG, cuyo texto es el siguiente: *"Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en los referidos a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición."*

la nueva norma establece una consecuencia más beneficiosa para el infractor en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma, así no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o al momento de su calificación por la autoridad administrativa.

- 4.1.6 Esa misma interpretación es planteada por el autor Morón Urbina¹⁶, quien respecto a la aplicación de la retroactividad en los procedimientos administrativos sancionadores, señala lo siguiente:

“(...) si luego de la comisión del ilícito administrativo, en los términos de la norma preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva norma es, en su consideración integral, más benigna para el administrado, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso por serle favorable o benigna, pese a no haber regido al momento en que se ejecutara el ilícito administrativo (...) La clave para la determinación de la norma posterior de manera retroactiva o mantener la aplicación de la norma previa a su comisión, la encontramos en el juicio de favorabilidad o de benignidad que la autoridad debe realizar respecto al efecto que la norma posterior tendrá en la esfera subjetiva del infractor. Si la norma posterior contempla una sanción más benigna, establece plazos inferiores de prescripción, deroga el carácter ilícito de la conducta, si modifica los elementos del tipo de modo que no aplique a los hechos incurridos, o si establece plazos inferiores de prescripción será de aplicación al caso concreto la norma posterior de manera retroactiva (...)”.

- 4.1.7 Tomando en cuenta que la comisión de la infracción se produjo el día 05.04.2018, los valores que primigeniamente debían aplicarse para calcular la multa, eran aquellos establecidos en la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE, salvo se advirtiera que los valores actualizados en la Resolución Ministerial N° 009-2020-PRODUCE fueran menores, los cuales debían ser utilizados en base al Principio de retroactividad.
- 4.1.8 En el caso que nos ocupa, tal como consta en el Acta de Fiscalización 2005 – 176 N° 000948, se descargó el recurso hidrobiológico pota, cuyo factor del recurso conforme a la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE era de 0.49; mientras que, con la actualización realizada con la Resolución Ministerial N° 009-2020-PRODUCE, su factor del recurso es de 0.58.
- 4.1.9 En vista que el valor actualizado no generaba un beneficio, correspondía a la Dirección de Sanciones – PA aplicar el factor del recurso pota establecido en la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE, lo cual no se efectuó tal como consta en la fórmula expuesta en el acto administrativo impugnado. Debido a ello, corresponde a este Consejo calcular nuevamente la multa considerando el factor del recurso pota que correspondía aplicar.
- 4.1.10 De igual forma, en el acto administrativo impugnado también se omitió aplicar el factor atenuante de la sanción de multa, conforme a lo establecido en el inciso 3 del artículo 43° del REFSPA, dado que de la revisión de los reportes generales de ejecución

¹⁶ 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. 433.

coactiva, el Sistema de Información para el Control Sancionador Virtual - CONSAV y las normas legales de la página web del Ministerio de la Producción, www.produce.gob.pe, se puede observar que la empresa Cristo de la Victoria carecía de antecedentes de haber sido sancionada¹⁷ en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción (05.04.2017 al 05.04.2018); por lo que, la resolución impugnada debió considerar la aplicación de la reducción del 30% como factor atenuante.

- 4.1.11 Es por ello que, la multa correcta que debió imponer la Dirección de Sanciones – PA a la empresa Cristo de la Victoria en el acto administrativo recurrido, por la infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP, es conforme al siguiente detalle:

Fórmula	Variables	Comercio
$M = S * \text{factor} * Q / P \times (1 - F)$	S	0.45
	Factor del recurso	0.49
	Q	2.73
	P	0.50
	F	30% = 0.30
MONTO TOTAL		0.8428

- 4.1.12 Lo expuesto constituye un vicio del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, al no aplicarse el factor atenuante establecido en el inciso 3) del artículo 43° del REFSPA y al aplicarse de manera incorrecta la retroactividad benigna como excepción al Principio de irretroactividad.
- 4.1.13 En tal sentido, corresponde a este Consejo declarar la Nulidad Parcial de Oficio de la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.01.2021, en el extremo del artículo 3°, toda vez que se ha verificado que la referida resolución fue emitida contraviniendo lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE; por lo que, corresponde modificarla en el extremo referido al monto de la sanción de multa impuesta a la empresa Cristo de la Victoria, por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP, debiendo considerarse lo indicado en el numeral 4.2.11 de la presente Resolución.

4.2 En cuanto a la posibilidad de emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

- 4.2.1 El artículo 12° del TUO de la LPAG dispone que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha en que se emitió el acto.
- 4.2.2 De la misma manera, el numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG dispone que cuando la autoridad constate la existencia de una causal de nulidad deberá pronunciarse sobre el fondo del asunto y, cuando ello no sea posible, dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.
- 4.2.3 De igual forma, en el numeral 13.2 del artículo 13° del TUO de la LPAG se establece que la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta sólo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte

¹⁷Se considera aquellas sanciones que tienen la calidad de firmes o consentidas a fin de no vulnerar el principio del debido procedimiento que recoge el TUO de la LPAG.

afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independientes para que proceda separar sólo la parte que adolece de nulidad. Asimismo, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente, que en ese mismo acto existe, necesariamente un acto válido, en la parte que no adolece de vicio alguno.

- 4.2.4 En el presente caso, este Consejo considera que corresponde declarar la Nulidad Parcial de Oficio de la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA, en el extremo referido al monto de la sanción de multa impuesta a la empresa Cristo de la Victoria por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP, debido a un error en el cálculo del monto de la multa.
- 4.2.5 En base al vicio incurrido, concluimos que habiéndose únicamente efectuado una variación en el monto de la multa impuesta, subsisten los demás extremos del acto administrativo recurrido.
- 4.2.6 Por lo tanto, tomando en cuenta lo dispuesto en la normativa expuesta, este Consejo concluye que sí corresponde emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, específicamente respecto a la comisión por parte de la empresa Cristo de la Victoria de la infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP, y a la comisión por parte de la empresa Proveedora de Productos Marinos de la infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP.

V. ANÁLISIS

5.1 Normas Generales.

- 5.1.1 De conformidad con el artículo 2° de la Ley General de Pesca¹⁸ se estipula que: *“Son patrimonio de la Nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional”*.
- 5.1.2 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”*.
- 5.1.3 Por ello, el inciso 3)¹⁹ del artículo 134° del RLGP establece como infracción administrativa: *“Presentar información o documentación incorrecta al momento de la fiscalización o cuando sea exigible por la autoridad administrativa de acuerdo a la normatividad sobre la materia, o no contar con documentos que acrediten el origen legal y la trazabilidad de los recursos o productos hidrobiológicos requeridos durante la fiscalización, o entregar deliberadamente información falsa u ocultar, destruir o alterar libros, registros, documentos que hayan sido requeridos por el Ministerio de la*

¹⁸ Aprobado con Decreto Ley N° 25977, modificado por Decreto Legislativo N° 1027.

¹⁹ 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.

Producción, o por las empresas Certificadoras/Supervisoras, designadas por el Ministerio”.

- 5.1.4 Con respecto a la mencionada infracción, en el código 3 del Cuadro Anexo del REFSPA se determinó como sanción lo siguiente:

Código 3	Grave	Multa
		Decomiso del total del recurso hidrobiológico o producto

- 5.1.5 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.
- 5.1.6 Por último, 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.

5.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación interpuesto por la empresa Cristo de la Victoria.

- 5.2.1 Respecto a lo alegado por la empresa Cristo de la Victoria expuesto en los puntos 2.1.1 y 2.1.2 de la presente Resolución, cabe señalar que:
- 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 Reglamento²⁰ (en adelante, el Reglamento del Programa de Vigilancia) y en las demás disposiciones legales vigentes.
 - 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.
 - De conformidad con el literal d) del artículo 6° del Reglamento del Programa de Vigilancia, se encuentran comprendidos dentro de su ámbito de aplicación, las personas naturales o jurídicas que realicen las actividades de transporte y comercialización de recursos o productos hidrobiológicos destinados tanto para el consumo humano directo como al consumo humano indirecto, quienes al encontrarse comprendidos en el Programa, se encontrarán obligados a proporcionar toda la información o

²⁰ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.

documentación que les sea requerida por los inspectores, conforme a lo establecido su artículo 9°.

- d) Esta documentación a proporcionar, de acuerdo a la Directiva N° 02-2016-PRODUCE/DGSF²¹, la cual es aplicable a las personas naturales o jurídicas que realicen las actividades de transporte y comercialización de recursos o productos hidrobiológicos, corresponderá a la guía de remisión, la Declaración de Extracción y Recolección de Moluscos y Bivalvos (DER), el certificado de procedencia o cualquier otro documento, según corresponda al bien que transporte.
- e) Asimismo, el inspector deberá verificar el volumen de la carga transportada (peso y número de recipientes); así como verificar la correcta emisión de la guía de remisión y llenado de la información (nombre y matrícula de la embarcación pesquera, número de cajas o contenedores y peso total), según las disposiciones legales vigentes.
- f) Además, el contenido de la guías de remisión y su presentación no solamente corresponde a un mandato de la normativa pesquera, sino también deriva de lo dispuesto en el Reglamento de Comprobante de Pago²² emitido por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT, en cuyo literal a), del subnumeral 1.11, del numeral 1 del inciso 19.2 del artículo 19° se establece que en las guías de remisión se debe consignar la marca y número de placa del vehículo.
- g) En el caso que nos ocupa, la Administración ofreció como medio probatorio el Acta de Fiscalización 2005 – 176 N° 000948 de fecha 05.04.2018, donde se señala que la Guía de Remisión Remitente N° 002-0003093, elaborada por la empresa Cristo de la Victoria, contaba con información incorrecta respecto a la cámara isotérmica que transportó el recurso hidrobiológico pota descargado en la planta de congelado de la empresa Proveedor de Productos Marinos.
- h) Efectivamente, en la Guía de Remisión Remitente N° 002-0003093 se consignó que la empresa Cristo de la Victoria trasladaba hacia la planta de la empresa Proveedor de Productos Marinos el recurso hidrobiológico pota a través de la cámara isotérmica de placa M3G-776; sin embargo, al momento de efectuarse la fiscalización, el inspector verificó que el mencionado recurso ingresó en la cámara isotérmica M4Z-714.
- i) Esto último se encuentra corroborado también con el Acta de Recepción de Recursos Hidrobiológicos en Plantas de Procesamiento de Recursos Hidrobiológicos – CHD 2005 – 176 N° 004056 de fecha 05.04.2018²³ donde se indica que la placa de vehículo corresponde a M4Z – 714, consignándose en el rubro Observaciones: *“Según guía de remisión, reporte de pesaje placa vehicular M3G-776, físicamente placa vehicular M4Z-714”*.

²¹ La referida Directiva ha sido denominada *“Procedimiento para el control de transporte de recursos hidrobiológicos, descartes y residuos y productos pesqueros terminados”*, siendo aprobada mediante Resolución Directoral N° 013-2016-PRODUCE/DGSF.

²² Aprobado mediante Resolución de Superintendencia N° 007-99/SUNAT.

²³ A fojas 05 del expediente.

- j) En ese sentido, tomando en cuenta que conforme al numeral 6.3 del artículo 6° del REFSPA los hechos constatados por el inspector tienen en principio veracidad y fuerza probatoria, en el presente caso, la documentación que obra en el expediente acredita que la Guía de Remisión Remitente N° 002-0003093 contenía información incorrecta, lo cual configura uno de los supuestos tipificados en la infracción del inciso 3) del artículo 134° del RLGP correspondiente a *“Presentar información o documentación incorrecta al momento de la fiscalización”*.
- k) Por otro lado, con respecto al principio de razonabilidad, debemos tener en cuenta que esta es aplicable únicamente en relación a la sanción a imponer al administrado una vez determinada la comisión de una infracción, obligando así a la administración a elegir la medida aflictiva entre las que se encuentran establecidas en la normativa; en palabras del autor Morón Urbina²⁴:

“En concreto, el principio de razonabilidad es empleado para orientar y controlar el ejercicio de la determinación de la sanción aplicable al infractor, proscribiendo los dos extremos agravantes a este principio: la infrapunición y el exceso de punición. (...) El exceso de punición es uno de los vicios más comunes en que incurre la Administración Pública cuando se trata de imponer una sanción a cualquier persona. No nos estamos refiriendo a cualquier contravención al principio de legalidad, tipicidad, o al debido proceso por desarrollar ilegítimamente la potestad punitiva de la Administración Pública, sino aquella que se produce cuando frente a un administrado que comprobadamente ha cometido una conducta descrita como ilícito por la normativa, y luego de cumplir con los estándares del debido proceso, la autoridad debe elegir la medida aflictiva aplicable al administrado entre el elenco de sanciones autorizadas por ley a la Administración Pública”.

- l) En la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, mediante la cual se aprobó el REFSPA, el Ministerio de la Producción consideró que, para el cálculo de la cuantía de las sanciones de multa, con la finalidad que se respete el principio de razonabilidad y proporcionalidad, se debían utilizar criterios técnicos económicos apropiados que permitan, entre otros, al administrado conocer de manera clara los criterios o variables para calcular dicha sanción.
- m) Ante tal necesidad, señala la exposición de motivos que se determinó como criterio para establecer la forma del cálculo de la cuantía de las sanciones la fórmula desarrollada por el economista Gary S. Becker, expuesta en su ensayo *Crime and Punishment: An Economic Approach (Crimen y Castigo: Una aproximación económica)*, según la cual el monto de las multas debe ser tal, que exceda el beneficio ilícito que el administrado infractor obtendría por la comisión de la infracción, considerándose que tal perjuicio disuadiría a los potenciales infractores de no cometer la infracción.
- n) Es en base al modelo propuesto por el economista en mención que en el numeral 35.1 del artículo 35° del REFSPA se estableció la fórmula que debía aplicarse para los casos en que la sanción corresponda a multa, el cual está compuesto por el beneficio ilícito y la probabilidad de detección y la suma de los factores agravantes y atenuante.

²⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 408.

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

- o) Por ello, en el presente caso, la sanción impuesta a la empresa Cristo de la Victoria no es irracional ni desproporcionada, sino que resulta absolutamente coherente y legal al ajustarse en estricto a lo establecido por la normatividad pesquera; habiendo sido incluso algunas determinadas como infracción grave en el REFSPA, como es el caso de la infracción tipificada en el incisos 3) del artículo 134° del RLGP, la cual se caracteriza por afectar la preservación y sostenibilidad de los recursos declarados plenamente explotados, en recuperación o protegidos. Por lo tanto, lo alegado por la empresa Cristo de la Victoria carece de sustento.

5.3 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación interpuesto por la empresa Proveedora de Productos Marinos.

5.3.1 Respecto a lo alegado por la empresa Proveedora de Productos Marinos expuesto en los puntos 2.2.1 y 2.2.2 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) Conforme puede advertirse de la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA, a la empresa Proveedora de Productos Marinos se le sancionó por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP. Para verificar la comisión o no de la referida infracción, es relevante incorporar al análisis el concepto de diligencia, la misma que es considerada como el nivel de cuidado, precaución o esmero que se debe adoptar al momento de ejecutar alguna cosa, en el desempeño o desarrollo de una actividad; como señala el autor Castillo Freyre²⁵, la diligencia “*se trata pues de la actitud debida, del proceder responsable en la realización de tareas*”.
- b) De la misma manera, la diligencia en el ámbito pesquero se encuentra vinculada con las obligaciones establecidas en el Reglamento del Programa de Vigilancia para aquellas personas naturales o jurídicas que realizan actividades pesqueras, pues a partir de ellas, se conocerá el actuar mínimo que deberán tener los titulares de las licencias al momento de desarrollar sus actividades.
- c) Así tenemos que, entre las obligaciones que se han establecido en el mencionado Reglamento, se encuentran aquellas que exigen al titular de la licencia a proporcionar toda la información o documentación que le sea requerida por los inspectores en la forma, modo, tiempo y lugar en que se les sea requerido; pero no basta con su sola presentación, sino que se exige un nivel de cuidado de que la información brindada sea conforme a la realidad, pues a partir de ella, se conocerá que el administrado aprovecha de manera sostenible el recurso hidrobiológico cumpliendo normativa pesquera.
- d) Esto último es debido a que, de acuerdo al artículo 9° de la LGP, 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 y zonas de

²⁵ CASTILLO FREYRE, Mario y Gino Rivas Caso. *La diligencia y la inejecución de las obligaciones*. Revista Lus Et Veritas, N° 48, Julio 2014, Pág. 131.

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.

- e) Así también, conforme lo establece el artículo 28° de la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales²⁶, los recursos naturales deben aprovecharse en forma sostenible. El aprovechamiento sostenible implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, de ser el caso.
- f) Entonces, la diligencia para los titulares de los derechos administrativos otorgados por el Ministerio de la Producción está constituida, entre otros, por un deber mínimo de vigilancia respecto a la documentación que entregan al momento de la fiscalización, la cual deberá contener información autentica, veraz y certera respecto a la actividad pesquera que realicen, pues a partir de ella, el Ministerio de la Producción podrá no solamente verificar la procedencia legal del recurso hidrobiológico, sino también conocer si la actividad se realiza en cumplimiento de la normativa pesquera.
- g) Sobre esto último, en tanto que la fiscalización se desarrolla en una planta de consumo humano directo, corresponderá al fiscalizador verificar el cumplimiento de las normas que establecen requisitos y procedimientos para el pesaje de los recursos hidrobiológicos, los cuales se encontraban establecidos en la Resolución Ministerial N° 083-2014-PRODUCE, en cuyo artículo 3° se disponía que los equipos e instrumentos electrónicos de pesaje gravimétrico de precisión debían reunir los requisitos técnicos que se señalaban en su Anexo 1, que formaba parte integrante de la mencionada resolución ministerial.
- h) Para el caso de las balanzas industriales de plataforma, como aquel que se encuentra instalado en la planta de la empresa Proveedora de Productos Marinos²⁷, el Anexo 1 de la Resolución Ministerial N° 083-2014-PRODUCE establecía como requisitos del reporte de pesaje los datos básicos, entre los cuales, se encontraba el tipo de transporte, que en el caso de cámara isotérmica se debía consignar el número de la matrícula.
- i) Es el caso que, en la fiscalización realizada el día 05.04.2018, como consecuencia de la recepción del recurso hidrobiológico pota, la empresa Proveedora de Productos Marinos procedió con su correspondiente pesaje, el cual generó el reporte de pesaje N° 00011220, en el que se consignó en el número de matrícula la placa vehicular M3G-776.
- j) Sin embargo, de conformidad con el Acta de Fiscalización 2005 – 176 N° 000948 de fecha 05.04.2018, al momento de efectuarse la fiscalización, el inspector verificó que el recurso recibido por la empresa Proveedora de Productos Marinos ingresó en la cámara isotérmica M4Z-714; número de placa que se corrobora con el Acta de Recepción de Recursos Hidrobiológicos en Plantas de Procesamiento de Recursos Hidrobiológicos –

²⁶ Aprobado por la Ley N° 26821.

²⁷ Tal como se identifica en los reportes de pesaje N° 00011219 y 00011220: “Tipo de instrumento de pesaje: Balanza de plataforma”.

CHD 2005 – 176 N° 004056 de fecha 05.04.2018, en cuyo rubro Observaciones se señala: “Según guía de remisión, reporte de pesaje placa vehicular M3G-776, físicamente placa vehicular M4Z-714”.

- k) Ello, además, se encuentra plenamente identificado en el Informe de Fiscalización 2005 – 176 N° 000004 de fecha 05.04.2018, en donde el fiscalizador dejó constancia que “(...) durante la descarga (...) al verificar en la zona de recepción de materia prima la placa vehicular M4Z – 714 difiere de la guía de remisión. (...) cabe mencionar que en el reporte de pesaje N° 11220 de la balanza de plataforma N° 1, también se consigna la placa de la guía de remisión”.
- l) Este actuar de la empresa Proveedor de Productos Marinos configura, lo que en palabras del autor De Palma Del Teso²⁸ se le conoce como una actuación “culposa o imprudente”, puesto que su actuación negligente, contraria a la debida diligencia que debe tener todo titular de una licencia, ha generado que presente un documento que contiene información incorrecta (reporte de pesaje N° 00011220), al diferir la matrícula ahí consignada (M3G-776) con la verdadera matrícula (M4Z-714) de la cámara isotérmica que ingresó el recurso hidrobiológico pota; más aún si tenía un deber de cuidado en presentar información certera respecto a la actividad pesquera que realiza.
- m) Es más, de haber efectuado correctamente la revisión de la información que le permitió recibir el recurso hidrobiológico pota, la empresa Proveedor de Productos Marinos hubiera podido notar que existía información incorrecta respecto de la cámara isotérmica que lo trasladó, y producto a ello, hubiera realizado las indagaciones respectivas que le permitieran verificar y acreditar la procedencia legal del recurso transportado en la cámara isotérmica de matrícula M4Z-714; actividad que forma parte también de sus obligaciones conforme lo dispone el artículo 9° del Reglamento del Programa de Vigilancia²⁹.
- n) Además, contrariamente a lo que ha sido alegado por la empresa Proveedor de Productos Marinos, específicamente al principio de confianza, debemos resaltar que el hecho que terceros (en este caso, la empresa Cristo de la Victoria) haya elaborado la información contenida en la Guía de Remisión Remitente N° 002-0003093, no la exceptúa de cumplir con la debida diligencia de verificar la certeza de la información que acreditaría la procedencia legal del producto que recibía; pues al ser ella un persona jurídica dedicada a la actividad pesquera, concedora de la normativa pesquera, su actividad debía ser desarrollada tomando en cuenta las obligaciones dispuestas en el Reglamento del Programa de Vigilancia.

²⁸ El autor De Palma Del Teso precisa que actúa de forma culposa o imprudente quien “al desatender un deber legal de cuidado, no se comporta con la diligencia que le es exigible y realiza (de forma no dolosa o intencionada) la conducta tipificada como infracción, siendo tal hecho previsible y evitable. Por tanto, la culpa o imprudencia supone la inobservancia de la diligencia exigible. La infracción de una norma de cuidado mediante un actuar negligente, descuidado, imprevisto, que lleva a la persona a realizar la conducta constitutiva de infracción. En consecuencia, estamos ante una infracción administrativa imprudente cuando la conducta típica ha sido debida a la falta de la diligencia exigible o a la vulneración de la norma de cuidado”.

²⁹ En el numeral 9.6 del artículo 9° del Reglamento del Programa de Vigilancia se señala lo siguiente: “Verificar y acreditar la procedencia legal de los recursos hidrobiológicos y de los descartes y residuos, que tengan en posesión, según corresponda. La falta de acreditación de la procedencia legal de los recursos hidrobiológicos y de los descartes y residuos que tengan en posesión, ocasionará el decomiso, sin perjuicio de la sanción aplicable.”

- o) En conclusión, dado que en el procedimiento administrativo sancionador la responsabilidad es subjetiva (Principio de culpabilidad), se ha podido verificar en el presente caso que el actuar negligente de la empresa Proveedora de Productos Marinos sí configura el tipo infractor establecido en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP, al presentar información incorrecta consignada en su reporte de pesaje N° 00011220.
- p) Por último, debido a lo expuesto en los considerandos k), l), m) y n) del punto 5.2.1 de la presente resolución, concluimos que la sanción impuesta a la empresa Proveedora de Productos Marinos no ha vulnerado el principio de razonabilidad, debido a que ha sido calculada en base a la fórmula prevista en el artículo 35° del REFSPA; por lo que, no resultado válido lo alegado por dicha empresa en su recurso de apelación.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones - PA, la empresa Cristo de la Victoria incurrió en la comisión de la infracción establecida en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP; e igualmente, la empresa Proveedora de Productos Marinos incurrió en la comisión de la infracción establecida en el inciso 3) 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,

De acuerdo a las facultades establecidas en los literales a) y b) 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° 037-2021-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 17.12.2021, 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 la NULIDAD PARCIAL DE OFICIO de la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.01.2021 en el extremo del artículo 3° que impuso la sanción de multa a la empresa **CRISTO DE LA VICTORIA S.A.C.**, por la infracción prevista en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP; en consecuencia, corresponde modificar la sanción contenida en el mencionado artículo de 1.425 UIT a **0.8428 UIT**;

quedando **SUBSISTENTES** los demás extremos, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **CRISTO DE LA VICTORIA S.A.C.** contra la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.01.2021; en consecuencia, **CONFIRMAR** las sanciones de decomiso impuesta, así como la multa, correspondientes a la infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PROVEEDORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.C.** contra la Resolución Directoral N° 454-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.01.2021; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de multa y decomiso impuesta, correspondiente a la infracción tipificada en el inciso 3) del artículo 134° del RLGP, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 4°.- DISPONER que los importes de las multas 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 5°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación a las empresas **CRISTO DE LA VICTORIA S.A.C.** y **PROVEEDORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.C.** 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