



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 165-2021-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° 00063108-2021¹ de fecha 14.10.2021, contra la Resolución Directoral N° 2809-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.09.2021, que la sancionó con una multa de 14.052 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), al haber obstaculizado las labores de fiscalización, infracción tipificada en el inciso 1) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca² (en adelante, el RLGP).
- (ii) El expediente N° 2023-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES.

- 1.1 Las Actas de Fiscalización N° 02 – AFIP – 001441 y 02 – AFIP – 001442, ambas de fecha 26.01.2019, elaboradas por el inspector debidamente acreditado por el Ministerio de la Producción, a fojas 07 y 06 del expediente, respectivamente.
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 1624-2020-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 12.10.2020, 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.
- 1.3 El Informe Final de Instrucción N° 000235-2021-PRODUCE/DSF-PA-jchani³ de fecha 15.09.2021, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.

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

³ Notificado el día 17.09.2021, mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 00004977-2021-PRODUCE/DS-PA que obra a fojas 114 del expediente.

- 1.4 Mediante Resolución Directoral N° 2809-2021-PRODUCE/DS-PA⁴ de fecha 29.09.2021, 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° 00063018-2021 de fecha 14.10.2021, la empresa recurrente interpuso su recurso de apelación contra la Resolución Directoral referida precedentemente.
- 1.6 Por último, con Oficio N° 00000092-2021-PRODUCE/CONAS-CP⁵ de fecha 11.11.2021, se atendió la solicitud de copia del expediente N° 2023-2019-PRODUCE/DSF-PA, presentada por la empresa recurrente.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

- 2.1 La empresa recurrente alega que en el acto administrativo recurrido se invocarían los artículos 66°, 67° y 68° de la Constitución, los cuales, si bien regularían el acceso por los particulares a los recursos naturales, el aprovechamiento sostenido y la diversidad biológica de los recursos naturales, no regularían 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 habría acusado por una infracción que no se encontraría prevista en una norma con rango de Ley, vulnerando así el acto administrativo recurrido los Principios de reserva de ley y tipicidad.
- 2.2 De la misma manera, señala 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.
- 2.3 Asimismo, menciona que sus argumentos planteados en sus descargos, debieron ser materia de pronunciamiento concreto por parte de la Dirección de Sanciones – PA, pues ellos incidirían en forma directa en la decisión adoptada por la autoridad sancionadora, quien podría haber verificado si la infracción imputada cumpliría o no con los Principios de legalidad y tipicidad.
- 2.4 De igual forma, 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 remita a 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,

⁴ Notificada el día 29.09.2021 mediante Cédula de Notificación Personal N° 5212-2021-PRODUCE/DS-PA que obra a fojas 139 del expediente.

⁵ Notificado el día 11.11.2021 a través del Sistema de Notificación Electrónica (SNE) del Ministerio de la Producción.

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.

- 2.5 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.
- 2.6 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, los cuales, considera serían insubsanables y generan su nulidad prevista en el numeral 1) del artículo 10° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁶ (en adelante TUO de la LPAG).

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° 2809-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.09.2021.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales.

- 4.1.1 De conformidad con el artículo 2° de la Ley General de Pesca⁷ 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”*.
- 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)⁸ 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*

⁶ Mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁷ Aprobado con Decreto Ley N° 25977, modificado por Decreto Legislativo N° 1027.

⁸ 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.

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 Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas⁹ (en adelante, 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 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.

4.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación.

- 4.2.1 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 Reglamento¹⁰ y en las demás disposiciones legales vigentes.
- 4.2.2 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.
- 4.2.3 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 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.

⁹ Aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE.

¹⁰ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.

- 4.2.4 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.
- 4.2.5 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.
- 4.2.6 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.
- 4.2.7 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.
- 4.2.8 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 inspector de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción – PA del Ministerio de la Producción, verificar y controlar la descarga del recurso hidrobiológico que ingresara a la planta.
- 4.2.9 Sin embargo, de acuerdo a lo constatado en las Actas de Fiscalización N° 02 – AFIP – 001441 y 02 – AFIP – 001442, ambas de fecha 26.01.2019, en la planta de la empresa recurrente se estaba realizando la descarga del recurso hidrobiológico anchoveta estibado en la cámara isotérmica B6F-781, la cual se interrumpió como consecuencia del retiro del mencionado vehículo de la zona de descarga; lo cual generó que se obstaculice la labor del fiscalizador de conocer y determinar la condición, procedencia y peso del recurso hidrobiológico que era recibido y descargado en planta de la empresa recurrente.
- 4.2.10 De igual forma, el evento suscitado ha sido constatado en el Informe de Fiscalización N° 02 – INFIS – 000583 de fecha 26.01.2019, en el cual el inspector señala lo siguiente: *“en la zona de recepción de materia prima de la PPPP Velebit Group S.A.C. (...) durante el desarrollo de la descarga se realizó el conteo de cubetas, acción que se interrumpió debido a que el personal de calidad autorizó la salida de la cámara isotérmica B6F-781*

de la zona de recepción de materia prima y de la planta de enlatado de la PPPP Velebit Group S.A.C. conteniendo cubetas con recursos anchoveta en su interior, señalando que era por disposición del jefe de planta Ing. Julio Cerna Correa, no permitiendo constatar el total de la cubetas (...)”.

- 4.2.11 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 Baca¹¹, la conducta de la persona jurídica será reprochable *“cuando no se tomaron las medidas suficientes para impedir que se cometa una infracción”*.
- 4.2.12 En esa línea, la autora Verónica Rojas¹² 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.
- 4.2.13 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 Baca¹³, 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]”*.
- 4.2.14 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 al fiscalizador realizar sus labores de fiscalización, más aún si tenía conocimiento que dichas actividades le permitirían verificar y controlar la descarga del recurso que recibía.
- 4.2.15 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 respectiva¹⁴), 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 la obstrucción a las labores de

¹¹ 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>

¹² 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.

¹³ BACA ONETO, Víctor Sebastián. Op Cit.

¹⁴ 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.

fiscalización constituye 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.

- 4.2.16 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 a los fiscalizadores realizar sus actividades, con la finalidad que verifiquen que sus actividades se realizan 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 la obstrucción a las referidas labores configurarían una infracción administrativa pasible de sanción.
- 4.2.17 Adicionalmente a ello, cabe resaltar que las actuaciones expuestas, realizadas por el inspector 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 (...)”*.
- 4.2.18 De esta manera, de los medios probatorios queda acreditado que se obstaculizó la labor de fiscalización del inspector, al no permitirle verificar la descarga del recurso hidrobiológico anchoveta, labor que debían desempeñar para resguardar el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos, de conformidad con la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales¹⁵ (en adelante, la 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”*.
- 4.2.19 Por otro lado, debemos manifestar que el Tribunal Constitucional ha sostenido¹⁶ 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.).
- 4.2.20 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

¹⁵ Aprobado por la Ley N° 26821.

¹⁶ Fundamento 10 de la sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el expediente N° 03891-2011-PA/TC.

de una motivación adecuada, suficiente y congruente, constituirá una decisión arbitraria y, en consecuencia, será inconstitucional.

- 4.2.21 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.
- 4.2.22 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.
- 4.2.23 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 con mención expresa en el texto de la resolución, identificándolos adecuadamente por número, fecha y órgano emisor.
- 4.2.24 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.”*
- 4.2.25 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.

- 4.2.26 Sin perjuicio de lo expuesto, consideramos oportuno desarrollar un análisis con respecto al cumplimiento de los principios de legalidad y tipicidad en la configuración del inciso 1) del artículo 134° del RLGP; así como también esbozar los fundamentos que permite concluir que el tipo infractor ahí regulado no transgrede el derecho a la inviolabilidad de domicilio.
- 4.2.27 Con respecto a lo indicado, El Tribunal Constitucional ha sostenido¹⁷ 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, resultando el límite para que el legislador redacte de manera clara y precisa la prohibición que definen sanciones.
- 4.2.28 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 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 las leyes especiales para cada recurso natural.
- 4.2.29 De la misma manera, en la referida Ley Orgánica, en su artículo 29°, se 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.
- 4.2.30 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.
- 4.2.31 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”*.
- 4.2.32 De igual forma, el artículo 12° de la 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

¹⁷ Tal como se desprende de las sentencias de los Expedientes N° 2050-2002-AA/TC y N° 5719-2005-PA/TC.

sistemas de pesca, así como **las necesarias acciones de monitoreo, control y vigilancia.**

- 4.2.33 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; 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.
- 4.2.34 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 RLGP¹⁸.
- 4.2.35 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.**
- 4.2.36 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.
- 4.2.37 Como consecuencia a dichas prohibiciones es que en el inciso 1)¹⁹ 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”*.
- 4.2.38 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/TC²⁰, 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

¹⁸ Artículo incorporado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 015-2016-PRODUCE.

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.

²⁰ 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.

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 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.”

- 4.2.39 En base a ello, 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.
- 4.2.40 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.

- 4.2.41 Por otro lado, con respecto al derecho a la inviolabilidad de domicilio, debemos precisar que 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 sometidos²¹; así el autor García Ureta²² 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.
- 4.2.42 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.
- 4.2.43 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***²³.
- 4.2.44 En esa línea, menciona el autor Luis Sánchez ²⁴ 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.
- 4.2.45 Esto es debido a que, tal como indica Morón Urbina²⁵, 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.
- 4.2.46 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

²¹ 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.

²² GARCÍA URETA, A. *La potestad inspectora de las administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons, 2006, p. 13-16

²³ Fundamento 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el expediente N° 7455-2005-PHC/TC.

²⁴ SANCHEZ POVI, Luis Andrés. Op. Cit.

²⁵ 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.

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.

- 4.2.47 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 ellos²⁶; 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.
- 4.2.48 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 los 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.
- 4.2.49 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 Constitucional²⁷, 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.
- 4.2.50 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 Constitucional²⁸, 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.
- 4.2.51 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 Vergara²⁹, 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

²⁶ Conforme lo dispone el artículo 6° de la Ley Orgánica de recursos naturales.

²⁷ Fundamentos 15 y 16 de la sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el Expediente N° 0048-2004-PI.

²⁸ Fundamento 85 de la sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el Expediente N° 0048-2004-PI.

²⁹ 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>

riesgos no permitidos, la verificación de daños y, en su caso, para mitigarlos o corregirlos.

- 4.2.52 Siendo que, en el 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 hidrobiológicos³⁰, 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.
- 4.2.53 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.
- 4.2.54 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 obstaculizándose, en tal sentido, la potestad de la administración de fiscalizar, en el presente caso, las actividades pesqueras.

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,

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

³⁰ Conforme lo dispone el artículo 2° de la LGP.

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° 2809-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.09.2021; 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