



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 044-2022-PRODUCE/CONAS-2CT

LIMA, 25 de marzo 2022

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° 00062230-2021¹ de fecha 12.10.2021 y sus ampliatorios², contra la Resolución Directoral N° 2778-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.09.2021, que la sancionó con una multa de 3.513 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), al haber impedido las labores de fiscalización, infracción tipificada en el inciso 1) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca³ (en adelante, el RLGP).
- (ii) El expediente N° 0614-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES.

- 1.1 El Acta de Fiscalización 0218-315 N° 000369 de fecha 10.03.2018 levantada por el inspector de la empresa SGS del Perú S.A.C. debidamente acreditado por el Ministerio de la Producción, documento obrante a fojas 02 del expediente.
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 3414-2020-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 10.12.2020, 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° 00208-2021-PRODUCE/DSF-PA-jchani⁴ de fecha 01.09.2021, 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 Ampliaciones presentadas mediante escritos con Registros N° 00059536-2021 de fecha 28.09.2021, N° 00066951-2021 de fecha 27.10.2021, N° 00067844-2021 de fecha 03.11.2021, N° 00069081-2021 de fecha 08.11.2021, N° 00069408-2021 de fecha 09.11.2021, N° 00069681-2021 de fecha 10.11.2021, N° 00070181-2021 de fecha 12.11.2021, N° 00070978-2021 de fecha 16.11.2021, N° 00071235-2021 de fecha 17.11.2021, N° 00072948-2021 de fecha 22.11.2021, N° 00072599-2021 de fecha 23.11.2021, N° 00073188-2021 de fecha 23.11.2021 y N° 00074612-2021 de fecha 29.11.2021.

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

⁴ Notificado el día 07.09.2021, mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 00004805-2021-PRODUCE/DS-PA que obra a fojas 240 del expediente.

- 1.4 Mediante Resolución Directoral N° 2778-2021-PRODUCE/DS-PA⁵ de fecha 22.09.2021, se resolvió sancionar a la empresa recurrente por incurrir en la infracción tipificada en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP, imponiéndole la sanción señalada en la parte de vistos.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00059536-2021 de fecha 28.09.2021, la empresa recurrente presentó sus descargos contra el Informe Final de Instrucción N° 00208-2021-PRODUCE/DSF-PA-jchani de fecha 02.09.2021.
- 1.6 Mediante escrito con Registro N° 00062230-2021 de fecha 12.10.2021 y sus ampliatorias, la empresa recurrente interpuso su recurso de apelación contra la Resolución Directoral referida precedentemente.
- 1.7 De la misma manera, con Oficio N° 00000212-2021-PRODUCE/CONAS-UT⁶ de fecha 22.10.2021, se atendió la solicitud de copia del expediente N° 0614-2019-PRODUCE/DSF-PA, presentada por la empresa recurrente.
- 1.8 Cabe señalar que el expediente N° 614-2019-PRODUCE/DSF-PA fue reasignado desde el Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería a la Segunda Área Colegiada Especializada Transitoria 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, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el día 16.11.2021, conforme al procedimiento y lineamientos establecidos en el Memorando N° 00000456-2021-PRODUCE/CONAS de fecha 22.11.2021.
- 1.9 Con el Oficio N° 038-2022-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 22.03.2022⁷, se programó a la empresa recurrente el uso de la palabra para el 25.03.2022 a las 11:00 horas.
- 1.10 Con los escritos con Registro N° 00016503-2022 de fecha 18.03.2022 y N° 00016920-2022 de fecha 25.03.2022, la empresa recurrente solicita que el Consejo de Apelación de Sanciones se abstenga de evaluar el procedimiento contenido en el expediente administrativo N° 0614-2019-PRODUCE/DSF-PA, pues manifiesta que se ha acogido al silencio administrativo negativo al haber interpuesto, con fecha 08.03.2022, demanda contencioso-administrativa ante el 11° Juzgado Permanente Contencioso Administrativo de Lima (Expediente Judicial N° 01382-2022), impugnando entre otras, la Resolución Directoral N° 2778-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.09.2021. No obstante, solicita que se re programe la Audiencia de Informe Oral que le fuera comunicada mediante el Oficio N° 038-2022-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 22.03.2022.
- 1.11 Finalmente, se indica que pese a haber sido notificada el 22.03.2022, la empresa recurrente no concurrió a la Audiencia de Informe Oral programada.

⁵ Notificada el día 23.09.2021 mediante Cédula de Notificación Personal N° 5107-2021-PRODUCE/DS-PA que obra a fojas 264 del expediente.

⁶ Notificado el día 22.10.2021 a través del Sistema de Notificación Electrónica (SNE) del Ministerio de la Producción.

⁷ Notificado el día 22.03.2022 a través del Sistema de Notificación Electrónica (SNE) del Ministerio de la Producción.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

- 2.1 Con respecto a la infracción del inciso 1) del artículo 134° del RLGP, la empresa recurrente sostiene que, de conformidad con el principio de reserva de ley, se encuentra prohibido que la norma legal efectúe remisiones en blanco, genéricas, vacías de contenido, que permitan originalmente al reglamento crear la infracción; principio que se incumple en la infracción imputada por cuanto la LGP no demarca ninguna frontera respecto de la conducta infractora, se encuentra vacía de contenido y tampoco establece su interpretación, lo cual advierte, que la infracción en mención no especifica ningún tipo infractor, no ajustándose a la Constitución.
- 2.2 Igualmente, menciona que, en base al principio de reserva de ley, los funcionarios públicos del Ministerio de la Producción se encuentran prohibidos de dar órdenes, mandatos u obligaciones, sin tener sustento expreso y específico en una norma con rango de Ley; por lo que, considera, no se puede obligar a los ciudadanos a hacer, lo que la Ley no manda, ni impedir hacer lo que ella no prohíbe, ni restringir el ejercicio de los derechos fundamentales, en especial la libertad de actuar, sin que exista previamente un prohibición consagrada en la LGP.
- 2.3 De la misma manera, refiere que los principios de legalidad y de tipicidad prohíben a la autoridad instructora y sancionadora, así como a este Consejo, a calificar como infracción y sanción cuando: i) se verifica que la infracción o la conducta que se proscribe no se encuentra predeterminada con exhaustividad con todos sus elementos de forma expresa e inequívoca en una norma con rango de ley; o ii) si la conducta no se encuentra predeterminada en forma expresa e inequívoca con anterioridad a las ocurrencia de los hechos.
- 2.4 Además, refiere que los artículos 9°, 76°, 77° y 88° de la LGP, que generalmente son disposiciones invocadas por los órganos del Ministerio de la Producción, carecerían de un contenido esencial y suficiente de la conducta imputada; por lo que, considera que el inciso 1) del artículo 134° del RLGP sustituiría a la LGP, al crear subrepticamente una nueva infracción que no corresponde a conducta alguna prevista en la LGP, produciéndose así una deslegalización que degrada la jerarquía de la norma exigible por el principio de reserva de ley.
- 2.5 También, precisa que el Tribunal Constitucional, en la sentencia del expediente N° 00020-2015-PI/TC, habría establecido que cuando exista una Ley que tuviere la misma técnica legislativa que el artículo 46° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (en adelante, LOGCR), los reglamentos crearían una infracción sin una debida base legal, produciéndose una desviación de la potestad reglamentaria al vaciar de contenido los Principios de legalidad y tipicidad, al no efectuar una especificación o particularización de las prohibiciones o infracciones tipificadas en la LGP, por cuanto no se encontraría comprendida la conducta por la que fue sancionada, dentro de lo que la LGP habría diseñado como prohibiciones o infracciones en forma expresa e inequívoca; por lo que, considera que la LGP se encontraría en una situación igual a la inconstitucionalidad del artículo 46° de la LOGCR.
- 2.6 Asimismo, alude que en el acto administrativo recurrido se invocaría el artículo 66° de la Constitución, el cual, si bien regularía el acceso por los particulares a los

recursos naturales, no regularía cómo se debe tipificar las infracciones para imponer una sanción conforme a la Constitución, así como tampoco mediante que rango de norma se debería tipificar una infracción; siendo impertinente la aplicación del mencionado artículo, pues el órgano instructor imputó una infracción que no se encontraría prevista en una norma con rango de Ley, vulnerando así los Principios de reserva de ley y tipicidad.

- 2.7 De esta manera, concluye que la infracción imputada habría sido tipificada en una norma reglamentaria que crea una infracción originariamente nueva, encontrándose prohibida por la Constitución porque es una materia reservada en forma exclusiva y excluyente a la ley por lo dispuesto en el literal d) del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución; por lo que, la mencionada infracción no respetaría los Principios de reserva de ley y tipicidad, al adicionar infracciones que la LGP no contemplaría, sustituyendo así una norma reglamentaria la creación de una infracción por parte de la ley.
- 2.8 En relación al derecho a la inviolabilidad del domicilio, expresa que el mencionado derecho tendría una doble dimensión, la positiva en la cual el titular podría desarrollar libremente su actividad sin intromisiones; y, una negativa que permitiría o facultaría al titular del domicilio constitucional de impedir, prohibir o excluir la entrada de terceros, sean particulares o autoridades administrativa, como los fiscalizadores del Ministerio de la Producción; entidad que, mediante su potestad de fiscalización y sancionadora, tendría que respetar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad del domicilio. De la misma manera, señala que, a partir de diversas sentencias⁸, el Tribunal Constitucional habría determinado que el representante legal de una persona jurídica que declarase no consentir o excluir o prohibir la entrada de los fiscalizadores al domicilio constitucional, constituía un elemento que forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la inviolabilidad del domicilio, el cual se encontraría conformado por la facultad del titular de excluir, impedir o prohibir la entrada de terceros al domicilio constitucional; derecho que también se extendería a las personas jurídicas, quienes al ser titulares de determinados espacios físicos donde desarrollan sus actividades, requieren de una protección frente a la entrada o conocimiento ajeno a la actividad que desarrollan; no encontrándose entre las razones que excepcionalmente justifican la entrada al domicilio constitucional, las actividades de fiscalización o la potestad de fiscalización atribuida a la administración; por lo que considera que no resulta constitucionalmente válido tipificar como infracción a través de una norma reglamentaria la acción de no consentir el ingreso de los fiscalizadores.
- 2.9 Asimismo, afirma que el domicilio constitucional sería entendido como el espacio físico elegido libremente por la persona jurídica para el desarrollo de sus fines, quien tendría la facultad de excluir, prohibir o no permitir el ingreso a dicho domicilio a los ciudadanos, servidores o funcionarios públicos; debido a ello, afirma que en tanto que la conducta que se le imputa como infracción, consiste en que se habría impedido el ingreso de un fiscalizador en su establecimiento industrial pesquero, dicha conducta se encontraría protegida por el derecho constitucional a la inviolabilidad de domicilio previsto en el numeral 9 de artículo 2° de la Constitución,

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

encontrándose los fiscalizadores del Ministerio de la Producción obligados a respetar el ejercicio de la empresa recurrente de impedir o prohibir la entrada a su establecimiento industrial pesquero.

- 2.10 Igualmente, menciona que la infracción imputada debería interpretarse como “*no consentir libremente el ingreso al establecimiento de un segundo fiscalizador*”, conducta que se encontraría sustentada en el ejercicio del derecho constitucional a la inviolabilidad de domicilio; advirtiendo además que tanto el Reglamento del Programa de vigilancia y control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional (en adelante, el Reglamento del programa de vigilancia)⁹, así como el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas¹⁰ (en adelante, REFSPA), no exceptúan que el administrado pueda ejercer su derecho de impedir el ingreso de un fiscalizador al domicilio en protección del derecho a la inviolabilidad de domicilio.
- 2.11 En base a lo expuesto, concluye que el órgano instructor y la Dirección de Sanciones – PA vulnerarían el Principio de jerarquía normativa y el derecho de inviolabilidad de domicilio, por cuanto se encontraban obligados a interpretar y aplicar el inciso 1) del artículo 134° del RLGP, desde y conforme al derecho a la inviolabilidad de domicilio, sin contradecirlo.
- 2.12 Por último, solicita conocer en que norma con rango de Ley se regula que el carácter de inopinada de la actividad de fiscalización que permita excluir de la protección del derecho de inviolabilidad de domicilio, la facultad de impedir o de excluir o de prohibir el ingreso de un fiscalizador al establecimiento industrial.
- 2.13 En cuanto al Acta de Fiscalización, señala que en él solamente se habría consignado que se impidió el ingreso de un fiscalizador y que, al otro fiscalizador, sí se le permitió su ingreso; lo cual implica que sí se habría cumplido con las labores de fiscalización, por cuanto no existiría plasmado en la referida Acta, como hecho constatado o como ocurrencia, que por el no ingreso de uno de los dos fiscalizadores se obstaculizó una determinada labor de fiscalización.
- 2.14 De la misma manera, refiere que el acta de fiscalización: i) no probaría la participación de alguno de sus representantes u órgano que no consintiera el ingreso del fiscalizador; ii) no acreditaría que el no ingreso de un fiscalizador fue la causa adecuada para que no se haya realizado las labores de fiscalización o que se hayan realizado en forma incompleta; iii) no se habría indicado el objeto de la fiscalización, ni se habría expuesto en qué situación habrían quedado dichas labores; iv) no contendría información si el ingreso de un solo fiscalizador para cumplir su función de fiscalizar no fue suficiente para realizar las labores de fiscalización o las realizó en forma parcial; v) no contendría información de qué “obligaciones, prohibiciones o limitaciones” fueron fiscalizadas para determinar si está justificada el ingreso de dos fiscalizadores; y, vi) adolecería de la información, si se ha cumplido o no con informar sobre el sustento legal del ingreso de dos fiscalizadores.

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

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

- 2.15 Asimismo, menciona que no se debería equiparar, el permitir el ingreso de un fiscalizador y el no consentir el ingreso del segundo fiscalizador que es lo único que se habría plasmado en el Acta de Fiscalización, con no haberse desarrollado la fiscalización o haberse desarrollado la fiscalización de forma incompleta, que es lo que configuraría la infracción de obstaculización o impedimento de las labores de fiscalización y es lo que se habría omitido con consignarse en el Acta, convirtiéndolo en un medio probatorio insuficiente.
- 2.16 De igual forma, indica que, en virtud del derecho a probar, ofreció en sus descargos contra el Informe Final de Instrucción, la declaración jurada de su supuesto representante mencionado en el Acta de Fiscalización; prueba que acreditaría que no existió obstaculización en las labores objeto de fiscalización, sino todo lo contrario, conferiría un alto grado de probabilidad a su hipótesis que se realizó la fiscalización o las labores de fiscalización, por cuanto el ingreso del fiscalizador solo se explicaría en que fue para cumplir sus funciones, no resultando necesario el ingreso de dos fiscalizadores.
- 2.17 Asimismo, advierte que el Acta de Fiscalización habría sido elaborada en contravención al derecho a la inviolabilidad de domicilio, por cuanto habría incidido directamente en privar la libertad de la voluntad de la persona jurídica de no permitir el ingreso de un tercero o autoridad administrativa a su domicilio constitucional; debido a ello, manifiesta que el Acta de Fiscalización no debió ser valorada, pues habría sido producida ilícitamente al vulnerar derechos fundamentales, constituyéndose en un medio probatorio que carece de idoneidad, lo cual produce que no se haya desvirtuado la presunción de inocencia.
- 2.18 Finalmente, precisa que el Acta de Fiscalización constituiría una prueba indiciaria ilícita, por cuanto habría sido obtenida vulnerando derechos fundamentales, no permitiendo cumplir con la carga de la prueba, ni cubrir los supuestos del tipo infractor imputado, no contando con elementos probatorios para determinar que ocurrió con las labores de obstaculización y quién fue el autor del no consentimiento del ingreso; por lo que, advierte que habría faltado acopiar evidencia suficiente y lícita sobre la totalidad de los hechos y su autoría, habiéndose así vulnerado el Principio de presunción de inocencia.
- 2.19 Acerca de la acreditación de su representante legal, refiere que los requisitos para atribuir responsabilidad a la persona jurídica por actuación de las personas naturales, exigen que se debe probar que el ejecutor material tenga una vinculación jurídica que consiste en ser titular de un órgano de la persona jurídica; resultando innecesario invocar la condición de subordinado, por cuanto mediante ellos no actuaría una persona jurídica.
- 2.20 Sobre ello, señala que no se habría corroborado la actuación de representante legal alguno, pues no se encontraría probado que el señor Julio Cerna Correa sería su representante legal, al haberse omitido en el Acta de Fiscalización la acreditación de dicha representación, así como tampoco se habría señalado si la falta de consentimiento del ingreso de uno de los fiscalizadores constituiría una declaración de voluntad de la empresa recurrente a través de su representante legal.

- 2.21 Además, refiere que debieron realizarse todos los actos necesarios para que se logre probar que su representante legal o titular de un órgano hubiere impedido u obstaculizado el desarrollo de las labores de fiscalización o su realización incompleta, para que así los hechos se subsuman en el tipo infractor por el que ha sido sancionada.
- 2.22 Por ello, alega que el acto administrativo recurrido vulneraría los principios de causalidad y culpabilidad, pues se le atribuye hechos de tercero que no tiene la condición de ser su representante legal.
- 2.23 Con relación a la comisión de la infracción imputada, expresa que en los procedimientos sancionadores lo que se discute es la existencia o no de la responsabilidad del administrado, en este caso, si se cometió o no la conducta tipificada en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP, la cual exigiría tres elementos imprescindibles para que la conducta sea típica: i) impedimento u obstaculización; ii) que las labores de fiscalización no se hayan realizado o se hayan efectuado en forma parcial; y, iii) que en la realización de estos elementos del tipo haya participado la empresa recurrente.
- 2.24 Debido a que la carga de la prueba corresponde a la administración en cumplimiento de los principios de impulso de oficio e inocencia o licitud, el órgano instructor, quien es el que acusa en el procedimiento sancionador, debió realizar todos los actos necesarios para lograr, con una actividad probatoria suficiente y lícita, probar la ocurrencia de la existencia de los elementos que configuran la infracción imputada; esto es, debe acreditarse que el - no ingreso - de un fiscalizador produjo como efecto o fue la causa adecuada para que la actividad de fiscalización no se ejecutó o su desarrollo haya sido incompleto.
- 2.25 De igual forma, considera que la Dirección de Supervisión y Fiscalización debió registrar, compilar, sistematizar y analizar la información generada en la acción de supervisión y fiscalización realizada, debiendo identificar cuáles eran las actuaciones de fiscalización específicas o concretas que decidieron realizar el día de la fiscalización.
- 2.26 Finalmente, concluye que para la imputación de la infracción, debe valorarse la antijuricidad, debiéndose determinar necesariamente si existe alguna causa de justificación del comportamiento incurrido en el resto del ordenamiento jurídico, verificándose si existe alguna norma que autorice o permita o proteja la conducta que se recoge en el Acta de Fiscalización, incurriendo así en un error de prohibición previsto en el literal e) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de LPAG¹¹; justificación que, en el presente caso, correspondería a la condición eximente de responsabilidad de obrar en cumplimiento de un deber legal o en el ejercicio legítimo de un derecho, como serían los derechos fundamentales de legalidad, tipicidad, inviolabilidad de domicilio y libertad personal previstos en la Constitución.
- 2.27 Respecto de la presunta existencia de una infracción continuada, indica que se habrían producido varias infracciones de realización inmediata y que cumplirían con

¹¹ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, dispositivo legal aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

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

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

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

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN.

Evaluar si ante la presentación de los escritos con Registro N° 00016503-2022 de fecha 18.03.2022 y N° 00016920-2022 de fecha 25.03.2022, el Consejo de Apelación de Sanciones es competente para emitir pronunciamiento respecto del procedimiento sancionador materia de análisis y consecuentemente, proceder con la evaluación de la pretensión impugnatoria contenida en el recurso de apelación interpuesto por la empresa recurrente contra la Resolución Directoral N° 2778-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.09.2021.

IV. CUESTION PREVIA

4.1 **Sobre los escritos con Registro N° 00016503-2022 de fecha 18.03.2022 y N° 00016920-2022 de fecha 25.03.2022.**

4.1.1 Mediante los escritos con Registro N° 00016503-2022 de fecha 18.03.2022 y N° 00016920-2022 de fecha 25.03.2022, la empresa recurrente informa que se habría acogido al silencio administrativo negativo con la interposición de una demanda contencioso-administrativa ante el 11° Juzgado Permanente Contencioso Administrativo de Lima (Expediente Judicial N° 01382-2022), con el objeto de que se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 2778-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.09.2021. En ese sentido, señala que, en aplicación del numeral 199.4 del artículo 199° del TUO de la LPAG, el inciso 2 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, el artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, y conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional en sus sentencias recaídas en los expedientes N°s 04952-2011-PA/TC y 06334-2007-PHC/TC, no corresponde que este Consejo se avoque a una causa que actualmente estaría pendiente en el Poder Judicial.

4.1.2 Sobre el particular, se precisa que el numeral 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG, sostiene que el silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al

- administrado la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes.
- 4.1.3 Asimismo, el numeral 199.4 del artículo 199° del referido TUO dispone que, aun cuando opere el silencio administrativo negativo, **la administración mantiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad, hasta que se le notifique que el asunto ha sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional** o el administrado haya hecho uso de los recursos administrativos respectivos.
- 4.1.4 Al respecto, nos dice Morón Urbina¹² que *“Para acogerse al silencio, el administrado simplemente interpone el recurso administrativo o la demanda contencioso-administrativa correspondiente sin necesidad de requerírsele enviar a la autoridad instructora algún aviso previo de acogimiento. Por ello es que **la autoridad administrativa puede emitir decisión hasta que no sea notificada de la demanda judicial**, o se haya interpuesto el recurso administrativo correspondiente. Si la emitiere luego de notificada la demanda, el pronunciamiento carecerá de eficacia”* (resaltado y subrayado agregado).
- 4.1.5 En ese sentido, el acogimiento al silencio administrativo negativo es una potestad del administrado que éste puede o no ejercer, pero que de ninguna manera enerva el deber de la Administración de resolver la causa sometida a su conocimiento, ni tampoco genera la caducidad de su facultad decisoria. Por lo que, la Administración solo quedará exenta de su deber de emitir un pronunciamiento cuando haya sido notificada con la correspondiente demanda contencioso-administrativa interpuesta por el administrado.
- 4.1.6 Con arreglo a lo anterior, este Consejo hizo la consulta correspondiente a la Procuraduría Pública del Ministerio de la Producción con respecto al estado de la demanda judicial contencioso-administrativa interpuesta por la empresa recurrente ante el 11° Juzgado Permanente Contencioso Administrativo de Lima, bajo el Expediente N° 01382-2022. Ante lo cual, la referida Procuraduría Pública informó que, de la revisión de su base de datos, no obra cédula de notificación alguna, referida al expediente judicial en mención, en los seguidos por la empresa VELEBIT GROUP S.A.C. contra el Ministerio de la Producción, ante el Décimo Primer Juzgado Permanente Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima.
- 4.1.7 Asimismo, resulta pertinente indicar que de la revisión del portal web del Poder Judicial (Consulta de Expedientes Judiciales – CEJ) se observa que si bien la empresa recurrente ha presentado una demanda judicial ésta no ha sido admitida a trámite¹³.
- 4.1.8 En consecuencia, considerando lo dispuesto por los numerales 199.4 y 199.6 del artículo 199° del TUO de la LPAG, este Consejo mantiene la obligación de resolver el recurso de apelación presentado por la empresa recurrente, de acuerdo con las facultades establecidas en el literal a) del artículo 126° del Reglamento de

¹² MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General – Tomo II..* Gaceta Jurídica S.A. Décimo cuarta edición. Lima, abril 2019. Pág. 98.

¹³ Documento anexo al expediente administrativo.

Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE¹⁴.

- 4.1.9 De otro lado, resulta pertinente indicar que mediante el Oficio N° 038-2022-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 22.03.2022, la Secretaría Técnica de la Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería comunicó a la empresa recurrente la programación de Audiencia de Informe Oral solicita por ésta a través del escrito de Registro N° 00067844.
- 4.1.10 Sobre el particular, se precisa que el Tribunal Constitucional ha señalado en constante jurisprudencia, que el derecho a no quedar en estado de indefensión se conculca cuando los titulares de los derechos e intereses legítimos se ven impedidos de ejercer los medios legales suficientes para su defensa, pero no cualquier imposibilidad de ejercer esos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido del derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo. En ese sentido, no conceder informe oral no constituye una vulneración de este derecho constitucional per se, toda vez que no significa un impedimento para el ejercicio del derecho de defensa de la empresa recurrente, ya que en los supuestos en que el trámite de los recursos sea eminentemente escrito, el accionante ha podido presentar sus alegatos por escrito a fin de sustentar su posición¹⁵.
- 4.1.11 Considerando la jurisprudencia dada por el Tribunal Constitucional, se precisa que de la revisión del expediente administrativo materia de análisis, se observa que la empresa recurrente ha presentado diversos escritos ampliando sus argumentos de apelación, materializando así su derecho de defensa. No obstante, con la finalidad de reforzar el carácter garantista que reviste el procedimiento administrativo, este Consejo le otorgó a la empresa recurrente la Audiencia solicitada; sin embargo; el mismo día y previo a la hora de la diligencia ésta presentó el escrito con Registro N° 00016920-2022 de fecha 25.03.2022, solicitando una reprogramación.
- 4.1.12 Respecto de la reprogramación de Audiencia solicitada por la empresa recurrente, resulta pertinente indicar que la Administración en aplicación del principio de buena fe procedimental le otorgó la oportunidad de reforzar su defensa de manera oral; sin embargo, pese a que la empresa recurrente tuvo el tiempo para informar oportunamente de algún inconveniente o pudo acreditar a otros representantes a la Audiencia programada, no lo hizo. En virtud de ello, el Colegiado ha decidido proceder con la evaluación del procedimiento contenido en el expediente administrativo N° 0614-2019-PRODUCE/DSF-PA, en amparo de las facultades conferidas¹⁶ y bajo el marco de la jurisprudencia constitucional antes citada. Adicionalmente, se precisa que resulta contradictorio que la empresa recurrente solicite la reprogramación de la Audiencia y conjuntamente requiera que el Consejo de Apelación de Sanciones se abstenga de evaluar el procedimiento.

¹⁴ Aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE y sus modificatorias.

¹⁵ Sentencia recaída en el Expediente N° 01147-2012-PA/TC. Fundamento décimo sexto y décimo octavo. El criterio expuesto en esta sentencia ha sido reiterado en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 01800-2009-PHC/TC, N° 05231-2009-PHC/TC y N° 01931-2010-PHC/TC.

¹⁶ Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones, aprobado por la Resolución Ministerial N° 378-2021-PRODUCE.

V. ANÁLISIS

5.1 Normas Generales.

- 5.1.1 De conformidad con el artículo 2° de la Ley General de Pesca¹⁷ 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 1)¹⁸ del artículo 134° del RLGP establece como infracción administrativa: *“Impedir u obstaculizar las labores de fiscalización e investigación que realice el personal acreditado por el Ministerio de la Producción, la Dirección o Gerencia Regional de la Producción, el Instituto del Mar del Perú – IMARPE, los observadores de la Comisión Interamericana del Atún Tropical – CIAT u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente; así como negarles el acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera y acuícola, cuya presentación se exija de acuerdo a la normatividad sobre la materia.”*
- 5.1.4 Con respecto a la mencionada infracción, en el código 1 del Cuadro de Sanciones del REFSPA se determinó como sanción lo siguiente:

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

- 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 Finalmente, el inciso 258.3 del artículo 258° del TUO de la LPAG establece que cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

¹⁷ Aprobado con Decreto Ley N° 25977, modificado por Decreto Legislativo N° 1027.

¹⁸ 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.

5.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación.

5.2.1 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en los numerales 2.1 a 2.7 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) El Tribunal Constitucional ha sostenido¹⁹ 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.
- b) Los recursos naturales, de conformidad con el artículo 66° de la Constitución, son patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento, encontrándose fijadas las condiciones de su otorgamiento a particulares en la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales²⁰ (en adelante, la Ley Orgánica de recursos naturales), en cuyo artículo 19° dispone que los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen la leyes especiales para cada recurso natural.
- c) De la misma manera, en la referida Ley Orgánica, en su artículo 29°, condiciona el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales a que el titular de un derecho de aprovechamiento cumpla con las obligaciones dispuestas por la legislación especial correspondiente que, en el caso de las actividades pesqueras, se encuentran reguladas por la normativa pesquera, especialmente por la Ley General de Pesca y el Reglamento de la Ley General de Pesca.
- d) Así pues, al contar la empresa recurrente con un derecho de aprovechamiento de un recurso natural, específicamente una licencia para la operación de una planta de procesamiento, su actuar deberá ser conforme a la normativa pesquera, presumiéndose su conocimiento de los derechos, obligaciones, prohibiciones e infracciones que se regulen en las normas pesqueras.
- e) Es así que, en el artículo 9° de la LGP se establece que el Ministerio de la Producción, sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determina según el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos; precisándose de manera clara que *“Los derechos administrativos otorgados se sujetan a las medidas de ordenamiento que mediante dispositivo legal de carácter general dicta el Ministerio”*.
- f) De igual forma, el artículo 12° del LGP determina que los sistemas de ordenamiento pesquero deberán considerar, según sea el caso, regímenes de acceso, captura total

¹⁹ Tal como se desprende de las sentencias de los Expedientes N° 2050-2002-AA/TC y N° 5719-2005-PA/TC.

²⁰ Aprobado por la Ley N° 26821.

permisible, magnitud del esfuerzo de pesca, períodos de veda, temporadas de pesca, tallas mínimas de captura, zonas prohibidas o de reserva, artes, aparejos, métodos y sistemas de pesca, así como **las necesarias acciones de monitoreo, control y vigilancia.**

- g) Como puede observarse, el titular de un derecho de aprovechamiento, como es el caso de la empresa recurrente, tiene pleno conocimiento de que la fiscalización forma parte esencial de la actividad pesquera y que, como consecuencia de su derecho de aprovechamiento, deberá realizar todas las acciones necesarias para que dicha actividad se desarrolle de manera plena por parte de la autoridad administrativa; entendiéndose así que toda acción contraria a ella, es decir que genere un impedimento u obstrucción a la actividad de fiscalización, se entenderá como una contravención al derecho otorgado.
- h) Es más, cabe mencionar que el impedimento u obstrucción de las labores de los inspectores del Ministerio de la Producción en las instalaciones de los establecimientos y plantas de procesamiento pesquero, ya sea por cuenta propia o por terceros, constituye infracción pasible de sanción, tal y conforme lo establece el numeral 53.3 del artículo 53° del RLGP²¹.
- i) Lo señalado, advertimos, configura la prohibición regulada en el inciso 1) del artículo 76° de la LGP, en la que se determina que los titulares de un derecho administrativo pesquero se encuentran prohibidos a realizar actividades pesqueras sin la concesión, autorización, permiso o licencia correspondientes, **o contraviniendo las disposiciones que las regulan.**
- j) Además, en el inciso 11) del mencionado artículo 76°, así como en el artículo 77°, se considera como prohibición incurrir en las demás prohibiciones que señale el Reglamento de la Ley y otras disposiciones legales complementarias, constituyendo infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla las normas contenidas en la Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia.
- k) Como consecuencia a dichas prohibiciones es que en el inciso 1) ²² del artículo 134° del RLGP, se ha establecido como supuesto infractor el *“impedir u obstaculizar las labores de fiscalización e investigación que realice el personal acreditado por el Ministerio de la Producción, la Dirección o Gerencia Regional de la Producción, el Instituto del Mar del Perú - IMARPE, los observadores de la Comisión Interamericana del Atún Tropical - CIAT u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente; así como negarles el acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera y acuícola, cuya presentación se exija de acuerdo a la normatividad sobre la materia”*.
- l) La configuración de tipos infractores derivadas de las prohibiciones determinadas en la LGP, también ha formado parte del análisis desarrollado por Tribunal

²¹ Artículo incorporado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 015-2016-PRODUCE.

²² 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.

Constitucional, quien en su sentencia N° 10106-2006-PA/TC²³, establece que las infracciones relacionadas con el Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) respetan el principio de legalidad, por cuanto derivan de disposiciones reguladas en la LGP, como las establecidas en sus artículo 76° y 77°, más aún si la actividad de fiscalización forma parte de los fines y objetivos que corresponden desarrollar el Ministerio de la Producción.

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

²³ 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.

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

- m) En base a ello, contrariamente a lo alegado por la empresa recurrente, concluimos que la infracción por la que ha sido sancionada deriva de una prohibición establecida en la LGP, no creando una infracción originariamente nueva, sino todo lo contrario, es una infracción que cuenta con sustento en una Ley, la cual regula, además, el incumplimiento de una obligación que debe desarrollar toda persona que cuente con un derecho de aprovechamiento concedido bajo la normativa pesquera.
- n) Asimismo, a diferencia de la norma sancionadora analizada en la sentencia del expediente N° 00020-2015-PI/TC referida en el punto 2.1, la infracción del inciso 1) del artículo 134° no contiene un tipo infractor general que no permita identificar con precisión la conducta sancionada; al contrario, se ha desarrollado de manera clara la acción infractora correspondiente a *“impedir u obstaculizar las labores de fiscalización”*; por lo que, la sentencia referida por la empresa recurrente, no guarda relación con el presente caso en análisis, en tanto, como ya indicáramos anteriormente, el tipo infractor sancionado sí cuenta con un sustento en las prohibiciones dispuestas en la LGP, así como también en las obligaciones que se generan por desarrollar actividades pesqueras, como es aquel de facilitar el desarrollo pleno de las actividades de fiscalización.
- o) En consecuencia, de acuerdo a las consideraciones expuestas en los párrafos precedentes, queda acreditado que la conducta atribuida a la empresa recurrente constituye una transgresión a una prohibición establecida en la LGP, complementada por el RLGP, ello conforme a lo establecido en el inciso 4) del artículo 248° del TUO de la LPAG; quedando así desvirtuado lo alegado por la empresa recurrente, al encontrarnos ante la tipificación de una conducta como infracción en resguardo a los principios de legalidad y tipicidad.

5.2.2 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en los numerales 2.8 a 2.12 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) La potestad fiscalizadora consiste en aquella actividad que permite a la administración comprobar y examinar que la conducta de los administrados o ciertas realidades se ajustan a los deberes, prohibiciones y limitaciones bajo los que se encuentran sometidos²⁴; así el autor García Ureta²⁵ 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.

²⁴ 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.

²⁵ GARCÍA URETA, A. *La potestad inspectora de las administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons, 2006, p. 13-16

- b) En nuestra normativa, en el numeral 3 del inciso 240.2) del artículo 240° del TUO de la LPAG se dispone que la administración pública en ejercicio de su actividad de fiscalización está facultada para realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en los locales y/o bienes de las personas naturales o jurídicas objeto de las acciones de fiscalización, respetando el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda.
- c) Como todo derecho fundamental, la inviolabilidad de domicilio no es un derecho absoluto, pues ella puede ceder *ante los supuestos descritos en la misma ley, siempre que el recorte que aquél haya de experimentar sea: justificada en una resolución judicial debidamente motivada o, necesario para lograr un fin, constitucionalmente legítimo, proporcionado para alcanzarlo y respetuoso del contenido esencial del derecho*²⁶.
- d) En esa línea, menciona el autor Luis Sánchez²⁷ que la Constitución hace referencia a la fiscalización con ocasión del derecho a la inviolabilidad del domicilio, señalado como excepción a dicho derecho el que se pueda realizar investigaciones o registros sin autorización de la persona que habita el domicilio o sin mandato judicial por motivo de sanidad o de grave riesgo, motivos que deben ser regulados por Ley.
- e) Esto es debido a que, tal como indica Morón Urbina²⁸, la fiscalización como ejercicio de una potestad administrativa no requiere de la aceptación o concertación de voluntad con el sujeto a la fiscalización. El fiscalizado está sujeto a esta potestad dentro de una relación de subordinación, dentro de la cual tiene la carga de deberes de colaboración y derechos para que el ejercicio de la actividad sea constitucional.
- f) En el caso de los recursos naturales, sean estos renovables o no renovables, nuestra Constitución, en su artículo 66°, dispone que son patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano de su aprovechamiento. Sobre ellos, el Tribunal Constitucional, en su sentencia expedida en el expediente N° 00012-2019-PI/TC, advierte que su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones.
- g) Es por ello que, al ser el Estado soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales, su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos²⁹; precisándose en el artículo 8° de la Ley Orgánica de recursos naturales que el Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en dicha ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.
- h) De igual manera, en el artículo 29° de la Ley Orgánica se señala que las condiciones del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, por parte del titular de un derecho de aprovechamiento, sin perjuicio de los dispuesto en las leyes especiales,

²⁶ Fundamento 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el expediente N° 7455-2005-PHC/TC.

²⁷ SANCHEZ POVI, Luis Andrés. Op. Cit.

²⁸ 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.

²⁹ Conforme lo dispone el artículo 6° de la Ley Orgánica de Recursos Naturales.

son, entre otros, utilizar el recurso natural garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, así como cumplir con las obligaciones dispuestas por la legislación especial correspondiente.

- i) Como podemos advertir, existe un especial cuidado por parte del Estado con respecto a los recursos naturales, teniendo la empresa privada, conforme lo señala el propio Tribunal Constitucional³⁰, 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.
- j) En base a ello, queda claro que, en el caso de la explotación de los recursos naturales, las personas jurídicas, como es el caso de la empresa recurrente, encuentran recortados su derecho a la inviolabilidad de domicilio, pues corresponde al Estado verificar y supervisar que las actividades, y sobre todo, el aprovechamiento de ellas se realice de conformidad a la normativa respectiva, con la finalidad de resguardar la sostenibilidad de los recursos, pues como indica el Tribunal Constitucional³¹, el bien común y el interés general son principios componentes de la función social de la propiedad. Cuando se lleva a cabo la concesión de recursos naturales, tales principios deben adquirir su concreta manifestación en el aprovechamiento sostenible del patrimonio nacional, en la protección del medio ambiente, de la vida y de la salud de la población, y, desde luego, en la búsqueda de equidad en la distribución de la riqueza.
- k) Y esta supervisión del aprovechamiento de los recursos naturales se ejerce a partir de la potestad fiscalizadora, pues a partir de ella, de conformidad con el autor Andrés Vergara³², se dota de un poder jurídico a la administración del Estado para comprobar que el ejercicio de los derechos y obligaciones por parte de los fiscalizados se adecúa a los requisitos y condiciones establecidos en el ordenamiento jurídico a fin de evitar riesgos no permitidos, la verificación de daños y, en su caso, para mitigarlos o corregirlos.
- l) Siendo que, en el caso del caso que nos ocupa, la potestad fiscalizadora permitirá al Ministerio de la Producción verificar que las actividades de procesamiento, como aquella desarrollada por la empresa recurrente, se efectúen en cumplimiento de la normativa pesquera, y con ello, pueda regular el manejo integral y la explotación racional de los recursos hidrobiológicos³³, lo cual únicamente podrá desarrollarse ingresando a los establecimientos pesqueros, pues es dentro de ellos donde se desarrollan las actividades pesqueras, caso contrario, no se conocerá de manera concreta.
- m) De esta manera, podemos concluir que existe fundamento constitucional para que el derecho de inviolabilidad alegado por la empresa recurrente pueda ser recortado en

³⁰ Fundamentos 15 y 16 de la sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el Expediente N° 0048-2004-PI.

³¹ Fundamento 85 de la sentencia del Tribunal Constitucional expedida en el Expediente N° 0048-2004-PI.

³² 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>

³³ Conforme lo dispone el artículo 2° de la LGP.

los casos de las actividades pesqueras, pues estas, al estar comprendidas dentro de los recursos naturales, deberán ser resguardadas para que su aprovechamiento sea racional y sostenible, protegiendo así el medio ambiente; lo cual, en el caso de la actividad de procesamiento, como se señalara en el considerando precedente, solamente se resguardará con el ingreso de los fiscalizadores al establecimiento para verificar que la actividad se desarrolla conforme a la normativa pesquera.

- n) Por último, en vista de lo expuesto, debemos recalcar que el tipo infractor regulado en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP no vulnera el derecho a la inviolabilidad de domicilio, pues él, además de derivar de una prohibición establecida en la LGP, también regula una conducta que transgrede la autoridad del Estado en conocer que el recurso natural, en este caso el recurso hidrobiológico, esté siendo aprovechado de manera sostenible por el titular del derecho de aprovechamiento, impidiéndosele u obstaculizándose, en tal sentido, la potestad de la administración de fiscalizar, en el presente caso, las actividades pesqueras; por lo que, lo alegado por la empresa recurrente respecto a este extremo no es válido.

5.2.3 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en los numerales 2.13 a 2.18 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) De conformidad con el numeral 244.1 del artículo 244° del TUO de la LPAG, el acta de fiscalización o documento que haga sus veces, es el documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente y contiene como mínimo, entre otros, el nombre de la personas natural o razón social de la persona jurídica fiscalizada; los nombres e identificación del representante legal de la persona jurídica fiscalizada o de su representante designado para dicho fin; y los hechos materia de verificación y/u ocurrencias de la fiscalización.
- b) En esa línea, en el caso de la actividad administrativa de fiscalización en materia pesquera y acuícola, el numeral 11.2 del artículo 11° del REFSPA dispone que en el Acta de Fiscalización se consignan los hechos verificados durante la fiscalización y, de ser el caso, la presunta existencia de una infracción a la normatividad pesquera o acuícola. La omisión o los errores materiales contenido en el Acta de Fiscalización o demás documentos generados no enervan la presunción de veracidad respecto a los hechos identificados y a los medios probatorios que los sustenten.
- c) En el caso que nos ocupa, como consecuencia de la actividad de fiscalización, el inspector debidamente acreditado consignó los hechos ocurridos en la planta de la empresa recurrente, en el Acta de Fiscalización 0218-315 N° 000369 , en el cual se identifica plenamente que la administrada fiscalizada corresponde a la empresa recurrente; así también, la persona natural que se encontraba al momento de la fiscalización era el señor Segundo Julio Cerna Correa; y, que la actividad constatada corresponde al impedimento del ingreso de uno de los fiscalizadores, lo cual generó no se pudiera desarrollar las labores respectivas.
- d) Sobre este último debemos considerar que, de conformidad con el artículo 25° del REFSPA, el acta de fiscalización es valorado a fin de determinar la comisión de la infracción por parte del presunto infractor; presumiéndose como ciertos, tal como establece el numeral 6.3 del artículo 6° del REFSPA, los hechos constatados por los fiscalizadores en los documentos generados durante sus actividades de fiscalización,

sin perjuicio de los medios probatorios que presenten los administrados en ejercicio de su derecho de defensa.

- e) Eso mismo ha sido establecido en el numeral 244.2 del artículo 244° del TUO de la LPAG, en el que se señala que las actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contraria; medio probatorio que, en el presente caso, de acuerdo con lo manifestado por la empresa recurrente, correspondería a la declaración jurada del señor Segundo Julio Cerna Correa, con el que acreditaría que no existió obstaculización de labores de fiscalización.
- f) Las declaraciones juradas no son medios probatorios que por sí solo permitan desvirtuar los hechos constatados por el fiscalizador, pues ellas, aun así se encuentren legalizadas notarialmente³⁴, son consideradas únicamente como simples manifestaciones de parte, las cuales para que puedan generar mayor certeza respecto a lo manifestado deberán ser acompañadas con otros medios probatorios; en esa línea, en la sentencia de acción de revisión³⁵ emitida por la Sala Penal Transitoria de Cañete hace alusión a lo siguiente:

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

- g) Efectivamente, la carencia de certeza de la declaración jurada queda demostrada con la falta de medio probatorio complementario que corrobore lo manifestado por el señor Julio Cerna Correa, a partir de los cuales permitan desvirtuar los hechos constatados por el fiscalizador, los cuales, cabe recalcar nuevamente, cuentan con la presunción de ser ciertos.
- h) No obstante a ello, la declaración jurada, corroborado con lo consignado en el Acta de Fiscalización, nos permite advertir que: i) efectivamente se realizó una fiscalización en la planta de la empresa recurrente; ii) los fiscalizadores solicitaron ingresar a la planta de la empresa; iii) el señor Segundo Julio Cerna Correa estuvo presente cuando los fiscalizadores solicitaron el ingreso al establecimiento; por lo cual, podemos concluir, más allá de la presunción referida precedentemente, que los hechos narrados en el Acta de Fiscalización 0218-315 N° 000369 cuentan con acreditación probatoria de ser ciertos, lo que significa que, contrariamente a lo alegado por la empresa recurrente, queda corroborada la no realización de la

³⁴ Cabe mencionar que la declaración jurada presentada por la empresa recurrente no se encuentra legalizada por notario alguno, siendo únicamente un documento simple.

³⁵ Disponible en: https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2019/06/Revisi%C3%B3n-de-sentencia-313-2016-Ca%C3%B1ete-Legis.pe_.pdf.

fiscalización, no existiendo medio probatorio ofrecido la empresa recurrente que lo desvirtúe, es decir, no se ha presentado documento que acredite la realización de la fiscalización con un solo fiscalizador.

- i) Con respecto a esto último, en el Reglamento del programa de vigilancia, donde se establecen, entre otros, las obligaciones de los titulares de licencias de operación de plantas de procesamiento, se especifica en su artículo 9° que los referidos deberán permitir y facilitar el ejercicio de las acciones de supervisión prestando apoyo necesario a los inspectores.
- j) De igual forma, en el numeral 5.10.1 del inciso 5.10) de las Disposiciones Generales de la Directiva N° 05-2016-PRODUCE/DGSF³⁶ se dispone que es obligación del titular de la licencia de operación permitir la inspección de los inspectores acreditados, sin condicionamiento alguno, brindando todas las facilidades necesarias.
- k) Como podemos apreciar de las normas citadas, no existe una condición para la cantidad de fiscalizadores que deban realizar su labor de fiscalización, encontrándose los titulares de los establecimientos industriales pesqueros obligados a concederles las facilidades respectivas para sus labores; ello debido a que la administración se encuentra plenamente facultada a realizar todos los actos de fiscalización que sean necesarios a efecto de establecer si los recursos hidrobiológicos están siendo aprovechados de manera sostenible; quedando por su parte los titulares de una licencia de operaciones, obligados a soportar las acciones de fiscalización que las normas en materia pesquera establecen en el marco de la Constitución³⁷; no pudiendo cuestionar subjetivamente el modo y oportunidad en el que se realizan.
- l) Por último, como hemos manifestado en los considerandos del punto 4.2.2 de la presente resolución, al encontrarnos ante la actividad de fiscalización sobre el aprovechamiento sostenible de recursos naturales (en este caso, recursos hidrobiológicos), la inviolabilidad de domicilio, al no ser un derecho absoluto, se vería recortado frente a la potestad fiscalizadora del Ministerio de la Producción; lo cual significa que la fiscalización realizada y su correspondiente acta no contravienen derecho alguno, siendo este documento medio probatorio que genera certeza fehaciente de los hechos suscitados el día de la fiscalización y que corroboran la comisión de la infracción imputada; por lo que, lo alegado por la empresa recurrente no es válido.

5.2.4 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en los numerales 2.19 a 2.22 de la presente Resolución, cabe señalar que:

³⁶ Directiva que establece el Procedimiento general para la realización de inspecciones en las actividades pesqueras y acuícolas, aprobada por la Resolución Directoral N° 019-2016-PRODUCE/DGSF.

³⁷ Constitución Política del Perú - Recursos Naturales

Artículo 66.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

- a) De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10.1 del artículo 10° del REFSPA, el fiscalizador, previo al inicio de la fiscalización respectiva, deberá identificarse con el documento que lo acredite como tal, ante la persona natural o jurídica intervenida o su representante legal. De no estar presente cualquiera de los señalados, el fiscalizador puede realizar la fiscalización con la persona que se encuentre en el establecimiento pesquero.
- b) De la misma manera, en el numeral 6.1.1 del inciso 6.1) del artículo VI de la Directiva N° 018-2016-PRODUCE/DGSF³⁸ se señala que en el acta de inspección (actualmente acta de fiscalización) se registran las incidencias ocurridas durante la inspección. En ella se pueden identificar tres (03) partes, la identificación y registro de los datos de la unidad inspeccionada y el lugar donde se realiza, la descripción de los hechos ocurridos y la firma e **identificación de los responsables o encargados de la unidad inspeccionada**, los inspectores y el testigo en caso corresponda.
- c) En el caso que nos ocupa, el fiscalizador ha identificado de manera clara y precisa que la persona que se encontraba al momento de la fiscalización en la planta de la empresa recurrente, era el señor Segundo Julio Cerna Correa; participación que también ha sido corroborada por dicha persona, pues conforme hemos señalado en el considerando h) del punto 4.2.4 de la presente resolución, tanto el acta de fiscalización como la declaración jurada ofrecida por la empresa recurrente acreditan de manera conjunta que el señor Segundo Julio Cerna Correa estuvo presente cuando los fiscalizadores solicitaron el ingreso al establecimiento.
- d) El numeral 5.10.4 del inciso 5.10 de la Disposiciones Generales de la Directiva N° 05-2016-PRODUCE/DGSF establece que los titulares de las licencias de operación de un establecimiento pesquero se encuentran obligados a *“Designar a un representante o encargado que acompañe a los inspectores acreditados durante la inspección. El encargado debe facilitar y observar las actuaciones que realizan los inspectores. La ausencia del representante o encargado del lugar dónde se realiza la inspección no constituye impedimento para que la misma se ejecute y se emitan los documentos de inspección”*.
- e) Es así que, tomando en cuenta la normativa expuesta, queda corroborado que, en tanto correspondía a la empresa recurrente designar a un representante o encargado, la participación del señor Segundo Julio Cerna Correa en la fiscalización realizada el día 10.03.2018, fue como consecuencia de la designación referida; significando ello que, contrariamente a lo alegado por la empresa recurrente, las actuaciones realizadas por dicha persona se entienden desarrolladas en nombre de la empresa recurrente, siendo ésta pasible de las responsabilidades administrativas que se generen.
- f) Sobre esto último, debemos tener en cuenta que en tanto las personas jurídicas se encuentran conformados por una organización que ejecuta las actividades para las que fue constituida, su culpabilidad está relacionada con el actuar de dicha organización, produciéndose así un “déficit de organización”, de modo que, de

³⁸ Directiva que regula los lineamientos para la generación de documentos de inspección, aprobada por la Resolución Directoral N° 018-2016-PRODUCE/DGSF.

acuerdo a lo señalado por el autor Víctor Baca³⁹, la conducta de la persona jurídica será reprochable *“cuando no se tomaron las medidas suficientes para impedir que se cometa una infracción”*.

- g) En esa línea, la autora Verónica Rojas⁴⁰ hace expresa mención que en tanto las personas jurídicas tiene una organización y procesos internos diseñados para llevar a cabo el proyecto de negocios, los defectos que se produzcan en ellos manifestados por las personas vinculadas a la persona jurídica en su nombre o en su interés, serán atribuibles a la persona jurídica, a quien se le podrá hacer un reproche directo (imputación directa) de carácter subjetivo por la acción u omisión intencional o culposa que significa ese defecto de organización.
- h) Además, advierte la mencionada autora que si la persona jurídica cometió una infracción y ello se debe a defectos de organización patentes, aun cuando no sean imputables al dolo o culpa de personas individuales que forman parte de la misma, no podrían liberarse de responsabilidad, sino que serían responsables; lo que, en palabra del autor Víctor Baca⁴¹, de manera contraria a lo alegado por la empresa recurrente, significa que cuando se advierta un déficit organizativo en el actuar de la persona jurídica, *“no es necesario identificar a la persona natural que habría actuado en representación de [ella]”*.
- i) En el presente caso, el impedir el ingreso del fiscalizador fue como consecuencia de la disposición dada por la persona designada por la empresa recurrente en su condición de encargado. Así pues, considerando que el objetivo de la supervisión consiste en la verificación del aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos a partir del cumplimiento de la normativa pesquera, colegimos que la organización de la empresa recurrente actuó de manera deficiente, al no realizar las actuaciones necesarias que permitieran el ingreso de los fiscalizadores para que cumplieran con la supervisión, más aún si tenía conocimiento que dichas actividades se debía realizar obligatoriamente dentro de sus instalaciones.
- j) Así también, al ser la empresa recurrente una persona jurídica dedicada a las actividades de procesamiento desde el año 2016 (año en que se concedió la licencia respectiva⁴²), su organización tiene conocimiento de toda la legislación dispuesta para las actividades pesqueras, así como las obligaciones que deben cumplir para el desarrollo de sus actividades; como es el caso de permitir y facilitar el ejercicio de las acciones de supervisión, conociendo también que el impedimento u obstrucción a las labores de fiscalización, constituyen el tipo infractor del inciso 1 del artículo 134 del RLGP, esto último, conforme lo dispone el numeral 53.3 del artículo 53° del RLGP.

³⁹ 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>

⁴⁰ 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.

⁴¹ BACA ONETO, Víctor Sebastián. Op Cit.

⁴² 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.

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

5.2.5 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en los numerales 2.23 a 2.26 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) En el ámbito pesquero, las acciones de supervisión del Ministerio de la Producción se realizan a través del denominado "Programa de vigilancia y control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional". Este programa tiene naturaleza permanente y se regula conforme a las disposiciones establecidas en su Reglamento y en las demás disposiciones legales vigentes.
- b) De la misma manera, la relevancia del Reglamento del Programa de Vigilancia consiste que en él se han establecido los principios que rigen la actividad supervisora del Ministerio de la Producción, las obligaciones de las personas naturales o jurídicas que realizan actividades pesqueras, y las actividades que deberán realizar los inspectores (sean del Ministerio de la Producción o de la empresa supervisora contratada) durante la fiscalización.
- c) De igual forma, las actividades del Programa de Vigilancia se desarrollarán de manera obligatoria, entre otros lugares, en plantas de procesamiento productos pesqueros para consumo humano directo. En estas plantas, se ha determinado como actividades específicas de supervisión: verificar el cumplimiento de las normas que establecen requisitos y procedimientos para el pesaje de los recursos hidrobiológicos; controlar la recepción o descarga de recursos hidrobiológicos, registrándose el peso de dichos recursos por destino específico; y verificar la procedencia de los recursos hidrobiológicos.
- d) Asimismo, los titulares de licencia de operación de plantas de procesamiento de productos pesqueros se encuentran obligados, entre otros, a permitir y facilitar el ejercicio de las acciones de supervisión prestando el apoyo necesario a los inspectores del Ministerio de la Producción y de las Empresas Supervisoras, de

forma que se realice el normal desarrollo de las actividades de seguimiento, control y vigilancia.

- e) Con el propósito de complementar el Reglamento del Programa de Vigilancia, el Ministerio de la Producción elaboró la Directiva N° 05-2016-PRODUCE/DGSF. Esta directiva contiene el procedimiento para la realización de las inspecciones en las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional. Este procedimiento tiene como finalidad generar las condiciones necesarias para un correcto y adecuado desempeño de los inspectores en el desarrollo de sus labores de inspección, estableciendo, además, las obligaciones de las empresas que realizan actividades pesqueras.
- f) Precisamente, permitir la inspección por parte de los inspectores acreditados, sin condicionamiento alguno, brindando todas las facilidades necesarias y designar a un representante o encargado que acompañe a los inspectores acreditados durante la inspección, son alguna de las obligaciones que los titulares de las concesiones deberán cumplir de conformidad con el numeral 5.10 de la Directiva N° 05-2016-PRODUCE/DGSF.
- g) Así pues, una lectura a la normativa expuesta nos permite inferir que cuando se realice una inspección en una planta de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo, el inspector se encuentra facultado en verificar la descarga de los recursos hidrobiológicos, con la finalidad de controlar la procedencia del recurso y la cantidad recibida; correspondiendo al titular de la planta designar a un representante, quienes conjuntamente o de manera independiente, deberán otorgar al inspector las facilidades que permitan el correcto cumplimiento de sus funciones.
- h) Dado que en el presente caso la empresa recurrente es propietaria de una planta de enlatado, considerada esta como una planta procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo, correspondía al inspector de la empresa SGS del Perú S.A.C. verificar y controlar la descarga del recurso hidrobiológico que ingresara a la planta.
- i) Sin embargo, de acuerdo a lo constatado en el Acta de Fiscalización 0218-315 N° 000369 de fecha 10.03.2018, la persona designada por la empresa recurrente no permitió el ingreso de un fiscalizador a su planta de procesamiento pesquero para la producción de enlatado; lo cual generó que se impida la labor de los fiscalizadores de conocer las condiciones en que se desarrollan las actividades de procesamiento, verificando así el cumplimiento de la normativa pesquera y que dicha actividad se desarrolle tomando en cuenta la responsabilidad de las empresas de resguardar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- j) De igual forma, el evento suscitado ha sido constatado en el Informe de Fiscalización 0218 – 315 N° 000047 de fecha 10.03.2018, en el cual el inspector señala lo siguiente: *“(...) se apersonaron a la puerta de ingreso de la PPPP Velebit Group S.A.C. los fiscalizadores (...) para solicitar el acceso a la planta y proceder a relevar al fiscalizador de turno noche. Es en ese momento, que el vigilante de turno nos indica que tiene orden de la administración de solo permitir el ingreso de un solo fiscalizador con lo cual solo se permite el ingreso de mi persona el fiscalizador EDGAR ROMAN SAAVEDRA TIBURCIO (...) Procedo a comunicarme con el*

representante de la PPPP Segundo Julio Cerna Correa indicándole que se le está negando el ingreso al fiscalizador WILMER ENRIQUE VALERIO ISIDRO (...) a lo cual me manifestó que no permitirá su ingreso. Por lo cual procedo a comunicarle nuevamente que de no dar facilidades para el ingreso del fiscalizador se emitirá el acta de fiscalización (...)”.

- k) Cabe resaltar que, las actuaciones expuestas, que han sido realizadas por el fiscalizador durante su fiscalización, son medios probatorios válidos que permiten a la administración romper con la presunción de licitud a favor del administrado; debido a que, de acuerdo al REFSPA, todo acontecimiento que surgiera durante el desarrollo de la diligencia de inspección será constatado en los documentos que el inspector elabore, estableciéndose en su artículo 14° que *“constituyen medios probatorios la documentación que se genere como consecuencia de las acciones de fiscalización (...)*”.
- l) Además, conforme se ha expuesto en los considerandos del punto 4.2.3, la empresa recurrente no ha ofrecido medio probatorio alguno que genere cierta certeza en este Consejo que, contrariamente a lo constatado en el acta de fiscalización, se hayan desarrollado las actividades de fiscalización dentro de sus instalaciones por un único fiscalizador; es más, debemos recalcar, como también ha sido señalado en el punto antes mencionado, que no existe condicionamiento para la cantidad de fiscalizadores que puedan ingresar a las instalaciones, por lo que contrariamente a lo alegado por la empresa recurrente, existía la obligación de permitir, en este caso, el ingreso de los dos (2) fiscalizadores a las instalaciones de la planta.
- m) Por otro lado, es importante considerar que, en el marco de la responsabilidad administrativa subjetiva, el artículo 257° del TUO de la LPAG regula ciertas circunstancias que se consideran como causales de eximentes de responsabilidad administrativa, entre las cuales se encuentra el error inducido por la administración o por disposición administrativa confusa o ilegal; eximente que, cabe indicar, ha sido alegado por la empresa recurrente.
- n) Respecto a los eximentes regulados en la normativa administrativa, el autor Cesar Neyra⁴³ expresa que ellos actúan de diversa manera, ya sea atacando la tipicidad, la antijuricidad y la culpabilidad, generándose ante la ausencia de uno de dichos elementos, la no configuración de la infracción administrativa, es decir, nos encontraremos ante un presunto infractor que no cabe sancionar; advirtiendo que en el caso del error inducido se configura cuando en un primer momento, el Estado emite una norma y exige su debido cumplimiento, sin embargo, en un segundo momento, la administración le indica al presunto infractor que está fuera del supuesto de la norma.
- o) Sobre el error inducido, Morón Urbina⁴⁴ expresa que esta deriva del principio de predictibilidad o de confianza, a partir del cual, el administrado obra de un modo determinado como consecuencia de las expectativas que le genera las actuaciones

⁴³ NEYRA CRUZADO, César Abraham. *Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental*. Revista Derecho PUCP N° 80, 2019, junio-noviembre, pp. 341. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/19959/19978>

⁴⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. pp. 520.

de la administración, las cuales le generarán certeza que su obrar es lícito; siendo que, si este actuar configura una infracción, no será pasible de responsabilidad.

- p) Además, refiere el autor antes mencionado que *“estas actuaciones deben ser concluyentes, lo que implica que deben ser capaces de generar en el administrado la convicción de la licitud de su actuar. El requisito para la aplicación de este eximente es que la acción infractora cometida esté estrechamente vinculada con la convicción generada por estas actuaciones; motivo por el cual esta acción, en la psiquis del administrado, se cree no contraria al Derecho, habiendo una ausencia de antijuricidad. Por ello, generada esta convicción no puede sancionarse la infracción cometida sobre la base del error inducido por la Administración Pública”*.
- q) En el caso que nos ocupa, no puede considerarse la existencia de un error inducido por la administración, pues la normativa pesquera en su conjunto⁴⁵ es clara en resaltar la obligación de los titulares de los establecimientos pesqueros en otorgar las mayores de las facilidades para que los fiscalizadores puedan desarrollar sus actividades de fiscalización, encontrándose configurado su incumplimiento como una infracción pasible de sanción.
- r) Entonces no resulta válida la alegación de la empresa recurrente respecto al error inducido, pues considerando con que cuenta con la licencia de operación desde año 2016, tenía conocimiento pleno de las obligaciones establecidas en la normativa pesquera, no existiendo en ella incongruencia respecto a las actividades de fiscalización por parte del Ministerio de la Producción, siendo clara en establecer que los titulares de los derechos de aprovechamiento deberán otorgar las facilidades para su ejecución.
- s) Es más, la propia empresa recurrente tenía conocimiento que el impedir las actividades de fiscalización configuraban la infracción que se le imputa, puesto que, con anterioridad a la diligencia realizada en el presente caso, ya había sido sancionada por el tipo infractor *“impedir u obstaculizar las labores de fiscalización”*, tal como se advierten en los distintos actos administrativos sancionadores⁴⁶ emitidos por la Dirección de Sanciones – PA; por lo que, no se encuentra acreditada que como consecuencia del actuar de la administración, en este caso el Ministerio de la Producción, la empresa recurrente haya sido inducida en error para impedir las actividades de fiscalización.
- t) Adicionalmente a ello, respecto a que su actuar fue como consecuencia del ejercicio legítimo de un derecho derivado de la inviolabilidad de domicilio, debemos recalcar una vez más, que en el caso de la explotación de los recursos naturales, las personas jurídicas, como es el caso de la empresa recurrente, encuentran recortados su derecho a la inviolabilidad de domicilio, pues corresponde al Estado verificar y supervisar que las actividades, y sobre todo, el aprovechamiento de ellas, se realice

⁴⁵ Normas específicas que han sido enunciadas y desarrolladas en los distintos considerandos de la presente resolución.

⁴⁶ Contenidos en la Resoluciones Directorales N° 390-2918, 353-2018, 7477-2017 y 6725-2017-PRODUCE/DS-PA, en los cuales se sancionó a la empresa recurrente por el tipo infractor del inciso 26) del artículo 134° del RLGP, cuyo tenor era conforme a lo siguiente: *“Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal de la DIGSECOVI, IMARPE, IIAP, los observadores CIAT y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente”*.

de conformidad a la normativa respectiva, con la finalidad de resguardar la sostenibilidad de los recursos; por lo que, no se ha configurado eximente de responsabilidad alguno.

- u) Por lo tanto, de los medios probatorios queda acreditado que la empresa recurrente impidió la labor de fiscalización de los fiscalizadores, al no permitir el ingreso al establecimiento ubicado en su planta de procesamiento de enlatados, para que procedan con la fiscalización de las actividades ahí desarrolladas, labor que debían desempeñar para resguardar el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos, de conformidad con Ley Orgánica de recursos naturales y la normatividad pesquera; configurándose así el tipo infractor dispuesto en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP: *“Impedir las labores de inspección”*.

5.2.6 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en los numerales 2.27 y 2.28 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) Uno de los principios rectores que rigen el procedimiento administrativo sancionador corresponde a la Continuación de Infracciones, contemplado en el numeral 7 del artículo 248° del TUO de la LPAG, el cual determina que: *“Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo”*.
- b) Con respecto al mencionado principio, el autor Mario Alva⁴⁷ sostiene lo siguiente: *“(…) del contenido de este Principio se puede inferir que el legislador al incorporarlo busca frenar el accionar de la Administración Pública para que imponga sanciones, otorgando una garantía al ciudadano ante el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado (…)”*.
- c) Asimismo, advierte el mencionado autor⁴⁸ que el principio de continuación de infracciones solo sería aplicable cuando: *“(…) se trata de una infracción de tipo continuado, es decir aquellas infracciones cuya realización se prolonga en el tiempo mientras se persista en la condición que establezca el supuesto infractor. Respecto a las infracciones de ejecución inmediata no les sería aplicable este principio, toda vez que la configuración misma de la infracción se da en un momento determinado, el cual es perfectamente identificable en el tiempo (…)”*.
- d) En el presente caso, el haber impedido el día 10.03.2018 con el ingreso del fiscalizador para la realización de las actividades de fiscalización, constituye un supuesto de infracción de ejecución de inmediata; debido a que, como señala el autor Baca Oneto⁴⁹, ese tipo de infracciones *“(…) son los más simples, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado, en el que la infracción se consuma, sin producir una situación jurídica duradera”*.

⁴⁷ ALVA MATTEUCCI, Mario. Blog de Mario Alva Matteucci. El principio de continuidad de infracciones regulado en la Ley del Procedimiento Administrativo General y su implicancia en el ámbito tributario. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe>.

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ BACA ONETO; Víctor Sebastián. La prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En Derecho & Sociedad 37, pp.268 y 269.

- e) En ese sentido, contrariamente a lo alegado por la empresa recurrente, en el presente procedimiento administrativo sancionador no se ha configurado el supuesto de aplicación del principio de continuidad de infracciones, previsto en el inciso 7) del artículo 248° del TUO de la LPAG; el cual, además, no regula las infracciones continuadas, sino aquellas consideradas como infracciones permanentes, de acuerdo a lo analizado por el autor Baca Oneto⁵⁰.

“(…) Por tanto, debe entenderse que el primer párrafo del art. 230.7 LPAG regula las condiciones para poder sancionar nuevamente (por reincidencia, se entiende) una infracción permanente (o continua, como decía la citada Tribunal Supremo Español de 24 de octubre de 1998, Repertorio Aranzadi 1998/8849), pero no se refiere a las infracciones continuadas, respecto a las cuales no tendría sentido⁵¹.”

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

5.2.7 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente expuesto en el numeral 2.29 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) En relación con la vulneración de los principios de contradicción, inocencia, veracidad, debido procedimiento, defensa, imparcialidad, licitud y causalidad, cabe señalar que, en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador se han respetado todos los derechos y garantías de la empresa recurrente al habersele otorgado la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa. En ese sentido, cabe precisar que el acto administrativo recurrido ha sido expedido en cumplimiento de los

⁵⁰ BACA ONETO; Víctor Sebastián. Op. Cit.

⁵¹ El resaltado es nuestro.

requisitos de validez del acto administrativo, así como el de contradicción, inocencia, imparcialidad, veracidad, debido procedimiento, defensa, licitud y causalidad y demás principios establecidos en el artículo 248° del TUO de la LPAG, por lo tanto, lo alegado por la empresa recurrente no la libera de responsabilidad.

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 afectada 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 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 2° de la Resolución Ministerial N° 517-2017-PRODUCE, y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 012-2022-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 25.03.2022, de la Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones, el mismo que fue publicado en el portal web del Ministerio de la Producción el mismo día;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **VELEBIT GROUP S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 2778-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.09.2021; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de multa impuesta por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

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

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

Regístrese, notifíquese y comuníquese

LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones