MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones Área Especializada Colegiada de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° /29 -2019-PRODUCE/CONAS -CP

LIMA, **2** 7 FEB. 2019

VISTOS:

- i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa CORPORACION PALVAR S.A.C., con RUC N° 20525825044, en adelante la empresa recurrente, mediante escrito con Registro N° 00170969-2017 de fecha 28.11.2017, contra la Resolución Directoral N° 191-2017-PRODUCE/DGS, emitida el 13.01.2017, que la sancionó con una multa ascendente a 557.12 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por infringir lo dispuesto en el inciso 18 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 009-2013-PRODUCE, en adelante RLGP.1
- ii) El Expediente N° 3187-2015-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Del Informe Técnico Nº 0151-2014-PRODUCE/DGSF-DTS-lrojash, de fecha 12.02.2014, que obra a foja 01 del expediente, se desprende que la embarcación pesquera, en adelante E/P "MARIA MAGALY", de matrícula PT-3299-CM, registró desde el equipo satelital, el código "2C", el día 13.11.2013, operando fuera de puertos y fonderos, contraviniendo lo establecido en el inciso 18 del artículo 134° del RLGP.
- 1.2 El Informe Técnico N° 0059-2016-PRODUCE/DTS-jherreraa, de fecha 28.12.2016, concluyó que el Código "2C", que se aprecia en el Informe Técnico N° 0151-2014-PRODUCE/DGSF-DTS-lrojash, de fecha 12.02.2014 y emitido por la E/P "MARIA MAGALY", de matrícula PT-3299-CM, es considerado como código de distorsión, siendo que este código se presenta cuando hay pérdida de señal GPS, por lo que configuraría conducta de "distorsión" de señal.

¹ Relacionado al inciso 24 del artículo 134° del RLGP, modificado por la <u>Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE</u>

- 1.3 Mediante la Resolución Directoral Nº 191-2017-PRODUCE/DGS, emitida el 13.01.2017² se sancionó a la empresa recurrente con una multa ascendente a 557.12 UIT, por infringir lo dispuesto en el inciso 18 del artículo 134° del RLGP.
- 1.4 Con fecha 28.11.2017, a través del escrito con Registro N° 00170969-2017, la empresa recurrente presenta recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 191-2017-PRODUCE/DGS.
- 1.5 Con Memorando N° 687-2018-PRODUCE/CONAS de fecha 06.09.2018, se solicitó a la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción PA, la emisión de un informe técnico ampliatorio, en el que se precise si la presencia del Código "2C" que sirvió de sustento para la determinación de la responsabilidad administrativa de la recurrente, constituye una alerta técnica grave.
- 1.6 La Dirección de Supervisión y Fiscalización –PA, a través del Memorando N° 3388-2018-PRODUCE/DSF-PA, de fecha 02.10.2018, adjuntó el Informe Técnico N° 00008-2018-PRODUCE/DSF-PA-nyarmas, de fecha 22.09.2018, dando atención a lo solicitado en el Memorando N° 687-2018-PRODUCE/CONAS de fecha 06.09.2018.
- 1.7 Con Memorando N° 952-2018-PRODUCE/CONAS de fecha 27.11.2018, se solicitó a la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción PA, la aclaración del Informe Técnico N° 00008-2018-PRODUCE/DSF-PA-nyarmas, de fecha 22.09.2018.
- 1.8 La Dirección de Supervisión y Fiscalización –PA, a través del Memorando N° 45-2019-PRODUCE/DSF-PA, de fecha 07.01.2019, adjuntó el Informe Técnico N° 00001-2019-PRODUCE/DSF-PA-nyarmas, de fecha 03.01.2019.

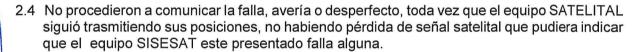
II FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La recurrente alega que las conductas de distorsión de señal no necesariamente se pueden dar por una manipulación por parte de la tripulación de la embarcación pesquera, también puede ser causa de eventos meteorológicos como; tormenta eléctrica, tormenta solar, temperatura del ruido, ruido térmico (los cuales distorsionan o anulan la transmisión de señal, esto es más frecuente en las trasmisiones satelitales).
- 2.2. Señala que los satélites GPS, son bastantes precisos y libre de errores. Sin embargo existen diferentes fuentes de error que degradan la posición GPS desde algunos metros, en teoría hasta alguna decena de metros, esta fuente de error puede ser causadas por: retrasos ionosféricos y atmosféricos, errores en el reloj del satélite y del receptor, efecto multitrayectoria así como: elevación del satelital GPS, las señales satelitales GPS que se encuentran en un ángulo de elevación bajo se verán más afectadas que las señales de



Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 12879-2017-PRODUCE/DS-PA, el día 08.11.2017 (Fojas 59) del expediente.

- satelitales GPS que se encuentran en un ángulo de elevación mayor, debido a que la distancia a recorrer es mayor (no se contó con el número mínimo de satélites GPS para determinar la posición exacta del equipo SISESAT).
- 2.3 Manifiesta que los equipos SISESAT instalados en las embarcaciones pesqueras según normativa vigente en el 2013 no eran equipos exclusivos para medio marino, los ángulos de elevación de dichos equipos SISESAT era entra más de 20 a 90°, los cuales podrían generar pérdidas de señal GPS, hasta perdidas de señal satelital, los cuales se configuraban como cortes de señal por el área SISESAT. Agrega que si hubiera algún tipo de manipulación al GPS del equipo satelital por parte de la tripulación de la embarcación pesquera, esta hubiera enviado el mensaje de bloqueo de antena de trasmisión, ya que ambos componentes se encuentran en la misma tarjeta de circuitos, esta información puede ser corroborada por los profesionales del área del SISESAT, asimismo, verificando las posiciones emitidas por el equipo SISESAT, esta capta la hora en que se produjo el error de la señal GPS (01:14:00) y lo trasmite al satélite de la empresa INMARSAT para luego ser enviada al centro de control, no existiendo perdida de señal satelital, por lo tanto, las distorsiones de señal, así como la perdida de señal GPS no necesariamente se da por la manipulación por parte de la tripulación de la embarcación pesquera, si no pueden ser causados por eventos metereólogicos y errores propios del sistema de comunicación de los equipos satelitales ya detallados.



- 2.5 El área de SISESAT ni el proveedor satelital comunicaron a los diferentes administrados qué códigos serían considerados conductas de manipulación o distorsión de señal. De igual modo, la luces indicadoras que permitían al patrón de la embarcación tomar conocimiento de fallas en el equipo SISESAT fueron solo para indicar si el equipo había dejado de emitir señal SISESAT por alguna de desconexión de la fuente principal de energía o si las baterías internas del equipo se encontraban descargadas y este iba a dejar de emitir temporalmente señal satelital hasta solucionar el problema eléctrico o de una fuente de energía, siendo que ninguna empresa proveedora autorizada por el Ministerio de la Producción implementó algún mecanismo que indicara al patrón de la embarcación pesquera que el equipo SISESAT tuviera problemas internos de comunicación o enlaces con los diferentes satélites.
- 2.6 Finalmente, manipular el equipo satelital no la beneficia toda vez que la multa es mucho más alta que el beneficio a obtener. Es ese orden ideas el costo beneficio es desproporcional ya que no se había realizado faena ni mucho menos calas, por lo que se puede comprobar que no generaría ganancias todo lo contrario sería un perjuicio total para la empresa.

III CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 191-2017-PRODUCE/DGS de fecha 13.01.2017.



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

IV ANÁLISIS

- 4.1 Evaluación de la existencia de causal de nulidad en la Resolución Directoral Nº 191-2017-PRODUCE/DGS.
- 4.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³, en adelante el TUO de la LPAG, dispone que "La autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida".
- 4.1.2 Igualmente, se debe mencionar que el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de órgano de última instancia administrativa en materia sancionadora, tiene el deber de revisar el desarrollo de todo el procedimiento administrativo sancionador y verificar que éste haya cumplido con respetar las garantías del debido procedimiento. De lo expuesto, se desprende que si se detecta la existencia de un vicio, corresponde aplicar las medidas correctivas del caso.
- 4.1.3 Los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, disponen que son causales de nulidad del acto administrativo los vicios referidos a la contravención de la Constitución, las leyes y normas especiales; así como el defecto u omisión de uno de los requisitos de validez.
- 4.1.4 En ese sentido, se debe indicar que una de las características que debe reunir el objeto o contenido del acto es la legalidad, según el cual, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.1 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- 4.1.5 El numeral 1.11 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que bajo la aplicación del principio de verdad material, en el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias que hayan sido autorizadas por Ley.

³ Publicado en el diario Oficial el Peruano el día 25.01.2019.

- 4.1.6 El inciso 18º del artículo 134º del RLGP⁴, establece que constituye infracción: "Presentar códigos de manipulación, distorsión o señales de posición congeladas emitidos desde los equipos del Sistema de Seguimiento Satelital SISESAT, operando fuera de puertos y fondeaderos; así como impedir por cualquier medio o acto la transmisión de los equipos del SISESAT, de manera tal que se interrumpa la señal por un intervalo mayor de dos horas, operando fuera de puertos y fondeaderos". (El resaltado es nuestro)
- 4.1.7 En el presente caso, mediante la Resolución Directoral Nº 191-2017-PRODUCE/DGS, de fecha 13.01.2017, se sancionó a la empresa recurrente con una multa de 557.12 UIT, por incurrir en la infracción prevista en el inciso 18 del artículo 134° del RLGP.
- 4.1.8 Asimismo, la Administración ofreció como medio probatorio el Informe Técnico № 0151-2014-PRODUCE/DGSF-DTS-Irojash, donde se detectó que la embarcación pesquera "MARIA MAGALY" con matrícula № PT-3299-CM, registró desde el equipo satelital, el código "2C" el día 13.11.2013, operando fuera de puertos y fondeaderos.
- 4.1.9 En aplicación del principio de verdad material, con Memorando N° 687-2018-PRODUCE/CONAS de fecha 06.09.2018, el Consejo de Apelación de Sanciones solicitó a la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción (DGSFS - PA), la emisión de un informe técnico ampliatorio.
- 4.1.10 Con **Informe Técnico N° 00008-2018-PRODUCE/DSF-PA-nyarmas**, de fecha 22.09.2018, la Dirección de Supervisión y Fiscalización señala lo siguiente:

"(...)

- 2.6 Por otro lado, se ha realizado el análisis de la trayectoria y del track de posicionamiento satelital de la mencionada embarcación durante su faena de pesca del 13.nov.2013, donde se precisa lo siguiente:
- El Código "2C" fue generado a una distancia aproximada a la costa de 08 millas náuticas.
- Después de haberse generado dicho código, no se advierte la interrupción de señal satelital.
- No se advierte durante el recorrido de la embarcación el código 26, el cual habría causado que el equipo pierda señal GPS y señal de transmisión.
- Si bien es cierto, el equipo satelital presentó una posición geográfica irreal, en las siguientes emisiones no se advierte posiciones idénticas lo cual habría suponer que se ésta en el caso de posiciones congeladas y además se observa emisiones periódicas regulares.

Al respecto la presencia de una posición de señal con latitud: 91° 00 00, longitud: 181° 00 00 y código "2C" durante su faena de pesca del 13. Nov.2013, no configura como conductas de manipulación, distorsión de señal satelital o posiciones

⁴ Norma vigente a la fecha de la infracción.

congeladas; por lo tanto, no se puede determinar si la presencia de dicho código es atribuible a la administrada".

III CONCLUSIONES

- 3.2 Del análisis de la trayectoria y del track de posicionamiento satelital de la embarcación "MARIA MAGALY", con matrícula PT-3299-CM, durante su faena de pesca del 04.12.2013⁵, desarrollado en el párrafo 2.5 del presente informe, se ha determinado que el código "2C" no configura conductas de manipulación, distorsión de señal satelital o posiciones congeladas; por lo tanto, no se puede determinar si la presencia de dicho código es atribuible a la administrada.
- 4.1.11 Por otro lado, cabe mencionar que el inciso 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG, regula el principio de presunción de licitud, según el cual la autoridad administrativa debe presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
- 4.1.12 Asimismo, el tratadista Juan Carlos Morón Urbina considera que: "si en el curso del procedimiento sancionador no se llega a formar convicción de la ilicitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandato de absolución implícito que esta presunción conlleva (in dubio pro reo). Asimismo, en todos los casos de inexistencia de prueba necesaria para destruir la presunción de inocencia, incluyendo la duda razonable, obliga a la absolución del administrado"⁶.
- 4.1.13 En ese sentido, de lo indicado en párrafos expuestos *ut supra* se advierte que no se tiene certeza que se haya configurado la conducta ilícita administrativa contemplada en el inciso 18 del artículo 134° del RLGP.
- 4.1.14 Por lo expuesto se verifica que la Resolución Directoral N° 191-2017-PRODUCE/DGS de fecha 13.01.2017 se encuentra incursa en causal de nulidad, por haber sido emitida vulnerado los principios de tipicidad y presunción de licitud, al no existir medios probatorios que acrediten que en efecto la apelante es responsable de la infracción tipificada en el inciso 18 del artículo 134º del RLGP, actualmente inciso 24 del artículo 134º del RLGP modificado por Decreto Supremo Nº 017-2017-PRODUCE.
- 4.2 Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 191-2017-PRODUCE/DGS
- 4.2.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, se considera que se debe determinar si corresponde declarar de oficio la nulidad de la Resolución Directoral № 191-2017-PRODUCE/DGS de fecha 13.01.2017.

MORÓN URBINA, Juan Carlos: "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Gaceta Jurídica S.A. Octava Edición. Diciembre 2009. Página 721.



⁵ Mediante Informe Técnico N° 00001-2019-PRODUCE/DSF-PA-nyarmas, de fecha 03.01.2019, se rectifica la fecha señalada en la parte de las conclusiones del Informe Técnico N° 00008-2018-PRODUCE/DSF-PA-nyarmas, debiendo decir 13.11.2013.

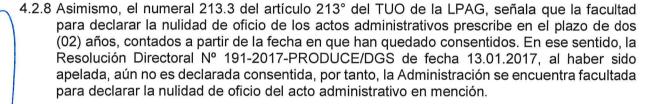
- 4.2.2 El numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG dispone que se puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agravien el interés público o lesionen derechos fundamentales.
- 4.2.3 En cuanto al interés público, cabe mencionar que de acuerdo a la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC "(...) el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales, en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo".
- 4.2.4 Sobre el tema cabe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, que establece en el artículo III de su Título Preliminar que la finalidad del marco normativo de la referida Ley consiste en que la administración pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. En ese sentido, la precitada Ley ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora⁷ en el ejercicio de la función administrativa, que actúan como parámetros jurídicos a fin de que la Administración Pública no sobrepase sus potestades legales en la prosecución de los intereses públicos respecto de los derechos de los administrados.
- 4.2.5 Para el presente caso, se entiende al interés público como el estricto respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que debe procurar la administración pública, y que al haberse afectado los principios que sustentan el procedimiento administrativo como es la legalidad, el cual establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, así como el Debido Procedimiento, el cual comprende el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho, así como el de verdad material, el cual establece que en el procedimiento la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la Ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas, se agravió el interés público.



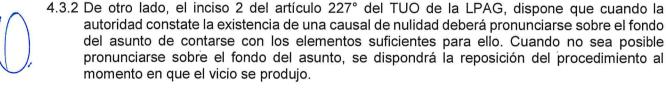
⁷ Cabe precisar que, conforme el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, una de las manifestaciones del principio del Debido Procedimiento consiste en que los administrados gocen de obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente N° 2506-2004-AA/TC fundamento jurídico):

[&]quot;Este colegiado en reiteradas ejecutorias ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)".

- 4.2.6 El numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG establece que: "La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario. Además de declarar la nulidad, la autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo puede ser obieto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo (...)".
- 4.2.7 De acuerdo al artículo 125° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 002-2017-PRODUCE, el Consejo de Apelación de Sanciones es el órgano resolutivo que evalúa y resuelve en segunda y última instancia los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos administrativos sancionadores del Ministerio, conforme a la presente norma y a lo determinado en su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE, por lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de la Resolución Directoral Nº 191-2017-PRODUCE/DGS, de fecha 13.01.2017.



- 4.2.9 De esta manera, la Resolución Directoral Nº 191-2017-PRODUCE/DGS de fecha 13.01.2017, contravino los principios los principios de Legalidad, Debido Procedimiento, Verdad Material Tipicidad y Presunción de Licitud del procedimiento administrativo sancionador, lo que en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° de del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad de oficio de la misma.
- Acerca del pronunciamiento sobre el fondo del asunto
- 4.3.1 El artículo 12° del TUO de la LPAG, dispone que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha en que se emitió el acto.





- 4.3.3 En ese sentido, en virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, corresponde archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la empresa recurrente, respecto a la presunta comisión de la infracción prevista en el inciso 18 del artículo 134° RLGP, en aplicación del Principio de Verdad Material.
- 4.3.4 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por la recurrente en su recurso de apelación destinados a desvirtuar la infracción al inciso 18 del artículo 134º del RLGP.

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

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

De acuerdo a las facultades establecidas en el artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 02-2017-PRODUCE, artículo 9° de la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE y el artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE; y, estando a lo acordado mediante Acta de Sesión N° 007-2019-PRODUCE/CONAS-CP del Área Especializada Colegiada de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1º.- Declarar la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral Nº 191-2017-PRODUCE/DGS, de fecha 13.01.2017, en consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador tramitado en el expediente Nº 3187-2015-PRODUCE/DGS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.





Artículo 2°.- Devolver el expediente a la Dirección de Sanciones – PA para los fines correspondientes, previa notificación a la recurrente conforme a Ley.

Registrese y comuniquese,

ROONY RAFAEL ROMERO NAPA

Presidente (s)

Área Especializada Colegiada de Pesquería Consejo de Apelación de Sanciones