

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones
Área Especializada de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 214 -2019-PRODUCE/CONAS-CT

LIMA, 25 MAR. 2019

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa **CONSERVAS UNIDAS S.A.C.**¹ con RUC N° 20153164208, en el adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00162276-2017 de fecha 03.11.2017, contra la Resolución Directoral N° 3986-2017-PRODUCE/DS-PA, emitida el 18.09.2017, en el extremo que la sancionó con una multa ascendente a 5 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por infringir lo dispuesto en el inciso 38² 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° 015-2007-PRODUCE, en adelante el RLGP.
- (ii) El Expediente N° 3450-2015-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante el Reporte de Ocurrencias N° 037-001-2014-PRODUCE/DGSF-DIS/ZONA 3 (N° 006919), de fecha 08.09.2014 en la localidad de Paracas, el inspector del Ministerio de la Producción, constató lo siguiente: *“Siendo las 10:50 horas del 08/09/2014, encontrándonos en el puesto de control Santo Domingo – SERNANP, se intervino a la cámara isotérmica de placa COR-732, la cual se encontraba transportando el recurso hidrobiológico anchoveta en estado fresco entero en cubetas con hielo, la Guía de Remisión Remitente N° 002-000525 indica que transporta 250 cubetas con el mencionado recurso, sin embargo no precisa el punto de partida, nombre y matrícula de la embarcación pesquera que abasteció el recurso. El conductor registro posteriormente el nombre y matrícula de la E/P en dicha guía para luego dejarlo en abandono y darse a la fuga con el recurso (...).”* Asimismo, en el citado Reporte de Ocurrencias se consigna como intervenido al conductor de la cámara isotérmica el señor CESAR LIMO ÑAÑAQUE.
- 1.2 Por medio de la Cédula de Notificación N° 244-2017-PRODUCE/DGS, se notificó a la recurrente el inicio del procedimiento administrativo sancionador por “suministrar

¹ Debidamente representada por su Gerente General Jeffrey Hugo León Crevoisier, identificada con DNI N° 25728906, según Partida Registral N° 70099731 del Registro de Personas Jurídicas del Callao.

² Relacionado al inciso 3 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

información incorrecta, o incompleta a las autoridades competentes o negarles acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera, cuya presentación se exige” el día 08.09.2014, incurriendo con ello en la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.

- 1.3 Mediante la Notificación de Cargos N° 02018-2017-PRODUCE/DSF-PA, se notificó al señor TITO CESAR LIMO ÑAÑAQUE, el inicio del procedimiento administrativo sancionador por *“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”*, incurriendo con ello en la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.
- 1.4 Con Memorando N° 1600-2017-PRODUCE/DSF-PA de fecha 16.08.2017, la Dirección de Supervisión y Fiscalización - PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, remitió a la Dirección de Sanciones – PA el Informe N° 01746-2017-PRODUCE/DSF-PA-aperalta de fecha 11.08.2017³.
- 1.5 Mediante la Resolución Directoral N° 3986-2017-PRODUCE/DS-PA, emitida el 18.09.2017⁴, se sancionó al señor TITO CESAR LIMO ÑAÑAQUE con una multa ascendente a 1 UIT, por haber incurrido en la comisión de la infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP. Asimismo, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 5 UIT, por haber incurrido en la comisión de la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.
- 1.6 A través del escrito con Registro N° 00162276-2017, presentado el día 03.11.2017, la recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 3986-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 18.09.2017, en el extremo que la sanciona con una multa de 5 UIT, por la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN:

- 2.1 La recurrente señala que no es responsable de los hechos sucedidos el día 08.09.2017, puesto que no ha emitido documento alguno ni mucho menos lo ha presentado ante la autoridad Administrativa, lo que se puede comprobar de la evaluación conjunta de los medios probatorios presentados, toda vez que se advierte que se levantó el el Reporte de Ocurrencias N° 037-001-2014-PRODUCE/DGSF-DIS/ZONA 3 (N° 006919), de fecha 08.09.2014, sin la presencia ni participación de la recurrente, puesto que el acto de inspección se realizó a la cámara isotérmica de placa COR-732, cuyo conductor y propietario es el señor TITO CESAR LIMO ÑAÑAQUE, el cual es una persona ajena a la recurrente, y no es un representante legal de la recurrente, ni tiene ningún vínculo con la recurrente.

³ Notificado por la Dirección de Sanciones – PA, a la recurrente mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 7577-2017-PRODUCE/DS-PA recepcionada el 22.08.2017, según cargo que obra a fojas 47 del expediente. Asimismo, se notificó al señor TITO CESAR LIMO ÑAÑAQUE el día 29.08.2017, mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 7578-2017-PRODUCE/DS-PA, según cargo que obra a fojas 49 del expediente.

⁴ Notificada a la recurrente mediante Cédula de Notificación Personal N° 10115-2017-PRODUCE/DGS, recibida con fecha 12.10.2017 (fojas 74).

- 2.2 Señala que el inspector no tiene facultades para requerir documentación a los administrados, conforme a las funciones establecidas en la respectiva normativa, agrega que la Guía de Remisión no es un documento cuya presentación se exija de manera indubitable en la normativa pesquera al momento de una inspección.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN:

Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 3986-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 09.11.2017, respecto a la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.

IV. ANÁLISIS:

M

4.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 3986-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 18.09.2017, respecto a la infracción tipificada en el inciso 38 del RLGP:

- M*
- 4.1.1 El inciso 213.1 del artículo 213° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁵, en lo sucesivo, el 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° de la citada Ley, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.
- 4.1.2 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*".
- 4.1.3 Sobre el particular, se debe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, la cual establece en el artículo III del 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.
- 4.1.4 En ese sentido, la precitada Ley ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora 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.
- 4.1.5 El numeral 13.2 del artículo 13° del TUO de la LPAG, dispone que la nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la

⁵ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25.01.2019.

producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

4.1.6 Es decir, la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta sólo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independizables para que proceda seccionar sólo la parte que adolece de nulidad. Asimismo, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma implícitamente que en ese mismo acto existe necesariamente un acto válido, en la parte que adolece de vicio alguno.

4.1.7 En el presente caso, de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente se advierte que mediante el Reporte de Ocurrencias N° 037-001-2014-PRODUCE/DGSF-DS/ZONA 3, de fecha 08.09.2014 (N° 006919) en la localidad de Paracas, el inspector del Ministerio de la Producción, constató lo siguiente: *“Siendo las 10:50 horas del 08/09/2014, encontrándonos en el puesto de control Santo Domingo – SERNANP, se intervino a la cámara isotérmica de placa COR-732, la cual se encontraba transportando el recurso hidrobiológico anchoveta en estado fresco entero en cubetas con hielo, la Guía de Remisión Remitente N° 002-000525 indica que transporta 250 cubetas con el mencionado recurso, sin embargo no precisa el punto de partida, nombre y matrícula de la embarcación pesquera que abasteció el recurso. **El conductor registro posteriormente el nombre y matrícula de la E/P en dicha guía para luego dejarlo en abandono y darse a la fuga con el recurso (...)**”* (el resaltado es nuestro). Cabe precisar que en el citado Reporte de Ocurrencias se señala como norma infringidas las infracciones tipificadas en los incisos 26 y 38 del artículo 134° del RLGP, y se consigna como intervenido al conductor de la cámara isotérmica el señor TITO CESAR LIMO ÑAÑAQUE.

4.1.8 Asimismo, en Acta de inspección N° 020552 de fecha 08.09.2014, se consigna: *“Siendo las 10:50 horas del día 08 del mes de setiembre de 2014, encontrándonos en el Centro de Control Santo Domingo – SERNANP, localizado en Carretera a Punta Pejerrey KM 25.5 - Paracas, en presencia del señor CESAR LIMO ÑAÑAQUE (...) procedieron a: realizar la inspección a la cámara isotérmica de placa COR-732, la cual se encontraba transportando el recurso hidrobiológico anchoveta en estado fresco entero en cubetas con hielo, luego de la verificación del recurso **se solicitó al conductor la Guía de Remisión Remitente, presentando el número 002-000525 indica que transporta 250 cubetas con el mencionado recurso (...)** sin embargo la guía no precisa el punto de partida de la cámara isotérmica así como el nombre y matrícula de la embarcación que abasteció el recurso, **cabe precisar que el conductor registro posteriormente el nombre y matrícula de la embarcación en dicha guía, asimismo en forma alterada manifestó tener prisa, dándose a la fuga dejando en abandono la guía de remisión presentada (...)**”* (el resaltado es nuestro).

4.1.9 Además, a fojas 19 del expediente, obra el reporte de la consulta en línea efectuada en la página web de SUNARP, donde se advierte que el propietario de la cámara isotérmica de placa COR-732, es el señor TITO CESAR LIMO ÑAÑAQUE (conductor intervenido según Reporte de Ocurrencias N° 037-001-2014-PRODUCE/DGSF-DIS/ZONA 3 (N° 006919), de fecha 08.09.2014.

- 4.1.10 Al respecto, debe tenerse presente que el inciso 38° del artículo 134° del RLGP, establecía como infracción: *“Suministrar información incorrecta, o incompleta a las autoridades competentes o negarles acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera, cuya presentación se exige”*.
- 4.1.11 En tal sentido, se advierte que no corresponde imputar a la recurrente la conducta infractora tipificada en el 38° del artículo 134° del RLGP, puesto que dicha conducta requiere la acción de *“suministrar información incorrecta o incompleta a la autoridad”* o *“negarle acceso a la autoridad a los documentos relacionados con la actividad pesquera”*, lo que no se ha acreditado en el presente caso ya que conforme a los hechos descritos en el Reporte de Ocurrencias N° 037-001-2014-PRODUCE/DGSF-DS/ZONA 3 (N° 006919), de fecha 08.09.2014, la inspección no se realizó al representante de la recurrente o en las instalaciones de la misma, sino que se llevó a cabo en el Centro de Control Santo Domingo – SERNANP, localizado en Carretera a Punta Pejerrey KM 25.5 – Paracas, interviniéndose al señor TITO CESAR LIMO ÑAÑAQUE conductor y propietario de la cámara isotérmica de placa COR-732, advirtiéndose que dicho conductor fue el que proporcionó a la autoridad competente la documentación observada por los inspectores del Ministerio de la Producción.
- 4.1.12 Sin embargo, pese a lo señalado en el párrafo anterior, se advierte que mediante Cédula de Notificación N° 244-2017-PRODUCE/DGS, se notificó a la recurrente el inicio del procedimiento administrativo sancionador por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.
- 4.1.13 Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 3986-2017-PRODUCE/DS-PA, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 5 UIT, por haber incurrido en la citada infracción, concluyéndose en el considerandos trigésimo primero que: *“(…) la administrada al suministrar información incompleta no actuó con la diligencia ordinaria, toda vez que **no proporcionó la información pertinente a los inspectores (...)**”* y en el considerando trigésimo cuarto se indicó que *“se ha demostrado que el día 08 de setiembre de 2014, la **administrada suministró información incompleta a las autoridades competentes (...)**”* (el resaltado es nuestro). Además, se sancionó al señor TITO CESAR LIMO ÑAÑAQUE, en su calidad de conductor de la cámara isotérmica de placa COR-732, con una multa ascendente a 1 UIT, por haber incurrido en la comisión de la infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.
- 4.1.14 En ese sentido, se debe indicar que, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.1 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, una de las características que debe reunir el objeto o contenido del acto es la legalidad, según el cual, 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.
- 4.1.15 El inciso 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, dispone, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, que estará regida por el principio de tipicidad, el cual establece que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas

conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

- 4.1.16 Se debe tener en cuenta lo sostenido por el autor Morón Urbina, quien señala que: *“La ley debe describir específicamente la conducta o los conceptos jurídicos indeterminados que servirán de guía para la identificación de las conductas ilícitas, tanto para favorecer el conocimiento y previsibilidad de la acción administrativa por parte del administrado, como para acotar el margen discrecional en asuntos sancionadores de la Administración y concretarlos en los supuestos tasados previamente⁶”*.
- 4.1.17 El inciso 8 del artículo 248° del TUO de la LPAG establece que: *“La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”*,
- 4.1.18 Asimismo, el numeral 11 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, dispone como otro principio fundamental del procedimiento administrativo, el de verdad material, según el cual *“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. (...)”*
- 4.1.19 En tal sentido, se advierte que la resolución impugnada en el extremo de la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, adolece de causal de nulidad puesto que vulnera los principios de verdad material, causalidad, legalidad y tipicidad, ya que no se ha acreditado que la recurrente sea responsable de la conducta ilícita imputada. En consecuencia, corresponde declarar fundado el presente recurso de apelación y como consecuencia, declarar la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 3986-2017-PRODUCE/DS-PA en el citado extremo.
- 4.1.20 En cuanto a si, en el presente caso es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto, en el extremo de la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, cabe señalar lo siguiente:
- El artículo 12° del TUO de la LPAG, dispone que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y no retroactivo a la fecha en que se emitió el acto.
 - De otro lado, el inciso 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que cuando la autoridad constate la existencia de una causal de nulidad deberá pronunciarse sobre el fondo del asunto y, cuando ello no sea posible, dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.
 - Al respecto, cabe precisar 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.

⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos: "COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL". Gaceta Jurídica S.A. 3ra Edición. Mayo 2004, Lima. Página 628.

- d) 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 administrado⁷.
- e) En ese sentido, en atención a lo expuesto en los párrafos precedentes, este Consejo considera que respecto a la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, existe contradicción en los hechos descritos por el inspector en el Reporte de Ocurrencias N° 037-001-2014-PRODUCE/DGSF-DIS/ZONA 3 (N° 006919) de fecha 08.09.2014, y los hechos señalados por la autoridad de primera instancia en la Resolución Directoral N° 3986-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 18.09.2017, lo que resta mérito probatorio a los citados documentos, generando con ello duda razonable sobre los hechos detectados y sobre la responsabilidad de la recurrente en la comisión de la citada infracción.
- f) Por lo expuesto en el párrafo anterior y en concordancia con el principio de presunción de licitud, corresponde archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la recurrente en el extremo a la infracción contenida en el inciso 38 del artículo 134° 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 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 el numeral 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en la LGP, el RLGP; el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE; el REFSPA 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 b) del artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE; la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE; y, estando a lo acordado mediante Acta de Sesión N° 009-2019-PRODUCE/CONAS-CT de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos: "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Gaceta Jurídica S.A. Octava Edición. Diciembre 2009. Página 721.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar **FUNDADO** el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **CONSERVAS UNIDAS S.A.C.** contra la Resolución Directoral N° 3986-2017-PRODUCE/DS-PA, emitida el 18.09.2017; en consecuencia declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la precitada resolución en el extremo de la sanción impuesta en el Artículo 2°, por la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP; y **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador solo en el extremo de la citada infracción, manteniéndose **SUBSISTENTES** los demás extremos de dicha Resolución; por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

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

Regístrese y comuníquese.

JEAN PIERRE ANDRE MOLINA DIMITRIJEVICH
Presidente (s)
Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones