



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 266 -2019-PRODUCE/CONAS-CT

LIMA, 28 MAR. 2019

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por el señor **JOSÉ ANTONIO ZELA TORRES**, en adelante el recurrente, con DNI N° 10650465, mediante escrito con Registro N° 00011485-2018, presentado el 01.02.2018, contra la Resolución Directoral N° 6782-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 30.11.2017, que la sancionó con una multa de 1 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y con una multa de 5 UIT, sanciones impuestas por las infracciones previstas en los incisos 26¹ y 38², respectivamente, 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 RLGP.
- (ii) El expediente N° 9250-2015-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante el Reporte de Ocurrencias 05- N° 000010 el día 17.11.2015, inspectores de la Dirección General de Supervisión y Fiscalización del Viceministerio de Pesquería del Ministerio de la Producción, constataron que: *"Encontrándonos en el punto fijo de control El Milagro se intervino a la cámara isotérmica de placa B5Z-715 que transportaba el recurso hidrobiológico bonito (4000 kg) según Guía de Remisión Remitente 0001-00485; de razón social Pedro E. Chacón Enríquez. El representante presentó copia del Acta de inspección de la DGSF-DIS N° 01-000455 de fecha 17.11.2015 que corresponde a la región Tumbes, localidad Carpitás ubicado en Panamericana Norte Km 1182 constatando que el documento es falso porque la numeración fue usada por los inspectores de la DGSF-DIS de la zona 1 Región Tumbes de fecha 22.09.2015; asimismo, se solicitó al conductor abrir la cámara*

¹ Relacionado al inciso 1 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE que aprueba el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSPA. *"Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección (...)"*

² Relacionado al inciso 1 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del REFSPA. *"Suministrar información incorrecta (...)"*.

isotérmica para verificar el recurso transportado negándose abrirla por orden del dueño. Por lo que se procede a levantar Reporte de Ocurrencias por obstaculizar la labor del inspector y por suministrar información incorrecta a los inspectores de la DGSF- 015 ZONA 2 – La Libertad”.

- 1.2 Con la Resolución Directoral N° 6782-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 30.11.2017, se sancionó al recurrente con una multa ascendente a 1 UIT y con una multa de 5 UIT, sanciones impuestas por las infracciones previstas en los incisos 26 y 38 del artículo 134° del RLGP, respectivamente.
- 1.3 Mediante escrito con Registro N° 00011485-2018 de fecha 01.02.2018, el recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 6782-2017-PRODUCE/DS-PA emitida el 30.11.2017, dentro del plazo legal.

II. FUNDAMENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN:

Precisa que el Acta presentada le fue entregada por su ex jefe, negando haber suministrado información falsa e indica que no es responsable de impedir las labores de inspección. Precisa además que su función únicamente era manejar el camión, señalando que el verdadero culpable sería su ex jefe, el señor Pedro E. Chacón Enríquez, propietario de la cámara isotérmica B5Z-715, por lo que la Resolución impugnada atenta contra el derecho del debido procedimiento.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN:

- 3.1 Determinar si corresponde conservar la Resolución Directoral N° 6782-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 30.11.2017.
- 3.2 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 6782-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 30.11.2017.
- 3.3 De corresponder que se declare la nulidad de la citada Resolución Directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

IV. CUESTIÓN PREVIA:

4.1 Conservación del acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 6782-2017-PRODUCE/DS-PA.

- 4.1.1 El numeral 14.1 del artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³, en adelante TUO de la LPAG, señala que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

- 4.1.2 El numeral 14.2.1 del artículo 14° del TUO de la LPAG de la precitada norma dispone

³ Decreto Supremo publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 25.01.2019.

que son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, entre otros, el acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.

4.1.3 Adicionalmente, el numeral 14.2.4 del artículo 14° del TUO de la LPAG dispone que cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

4.1.4 En el presente caso, de la revisión de la Resolución Directoral N° 6782-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 30.11.2017, se advierte que la Dirección de Sanciones - PA cumplió con evaluar y analizar los medios probatorios que obran en el expediente administrativo junto con las normas pertinentes del caso, calificándose como un acto administrativo debidamente motivado y por ende válido al momento de su emisión. Sin embargo, dicho acto administrativo fue notificado al recurrente el día 10.01.2018 mediante la Cédula de Notificación Personal N° 14888-2017-PRODUCE/DS-PA, cuando ya se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE⁴, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante REFSPA. Asimismo, la Única Disposición Complementaria Transitoria del referido Decreto Supremo, dispuso que los procedimientos administrativos sancionadores en trámite se rigen por la normatividad vigente al momento de la comisión de la infracción, salvo que la norma posterior sea más beneficiosa para el administrado. Siendo que, en este último caso, la retroactividad benigna sería aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, según corresponda.

4.1.5 En tal sentido, habiéndose verificado que el recurrente en la impugnada fue sancionado de acuerdo a lo dispuesto en el Cuadro de Sanciones del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE⁵, en adelante TUO del RISPAC y que a la fecha de la notificación de la Resolución Directoral N° 6782-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.11.2017, se encontraba vigente el Cuadro de Sanciones del REFSPA, este Consejo considera que en virtud de lo establecido por el artículo 14° del TUO de la LPAG, corresponde conservar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 6782-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.11.2017.

V. ANÁLISIS

5.1 Normas Generales:

5.1.1 El artículo 68° de la Constitución Política del Perú, establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas.

5.1.2 El artículo 2° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, en adelante LGP, establece que son patrimonio de la Nación los recursos hidrobiológicos contenidos en

⁴ Publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 10.11.2017.

⁵ Modificado por el Decreto Supremo N° 009-2013-PRODUCE.

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.

- 5.1.3 El inciso 26⁶ del artículo 134° del RLGP establecía como infracción ***“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”***.
- 5.1.4 El inciso 38⁷ 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”***.
- 5.1.5 El numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG, establece en su párrafo final que: ***“No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado”***.

5.2 Evaluación del argumento de apelación del recurso de apelación.

5.2.1 Respecto de lo argumentado por el recurrente, cabe señalar lo siguiente:

- a) 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 reglamentarias; así como el defecto u omisión de sus requisitos de validez.
- b) El numeral 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, dispone como principio fundamental del procedimiento administrativo al principio del Debido Procedimiento, por el cual *los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.*
- c) 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

⁶ Relacionado al inciso 1 del artículo 134° del RLGP, modificado por el REFSPA

⁷ Relacionado al inciso 1 del artículo 134° del RLGP, modificado por el REFSPA.

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.

- d) 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 previamente"*⁸.
- e) 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"*,
- f) 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. (...)"*
- g) En el artículo 255° del TUO de la LPAG se establecen las siguientes reglas del ejercicio de la potestad sancionadora: 1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia. 2. **Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.** 3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado (...) para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación. 4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción. 5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que

⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos: "COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL". Gaceta Jurídica S.A. 3ra Edición. Mayo 2004, Lima. Página 628.

se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles. 6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso. (Resaltado nuestro).

- h) En el presente caso, de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente se advierte que mediante el Reporte de Ocurrencias 05- Nº 000010 el día 17.11.2015, inspectores de la Dirección General de Supervisión y Fiscalización del Viceministerio de Pesquería del Ministerio de la Producción, constataron que: *"Encontrándonos en el punto fijo de control El Milagro se intervino a la cámara isotérmica de placa B5Z-715 que transportaba el recurso hidrobiológico bonito (4000 kg) según Guía de Remisión Remitente 0001-00485; de razón social Pedro E. Chacón Enríquez. El representante presentó copia del Acta de inspección de la DGSF-DIS Nº 01-000455 de fecha 17.11.2015 que corresponde a la región Tumbes, localidad Carpias ubicado en Panamericana Norte Km 1182 constatando que el documento es falso porque la numeración fue usada por los inspectores de lo DGSF-DIS de la zona 1 Región Tumbes de fecha 22.09.2015; asimismo, se solicitó al conductor abrir la cámara isotérmica para verificar el recurso transportado negándose abrirla por orden del dueño. Por lo que se procede a levantar Reporte de Ocurrencias por obstaculizar la labor del inspector y por suministrar información incorrecta a los inspectores de la DGSF- 015 ZONA 2 – La Libertad"*.
- i) Además, a fojas 73 del expediente, obra la primera inscripción de dominio del Título Nº 2012-261788 en la Partida Nº 52343437, efectuada en el Registro de Propiedad Vehicular de la SUNARP, de la cámara isotérmica de placa B5Z715, a favor del señor PEDRO ELIBORIO CHACÓN ENRIQUEZ, identificado con DNI Nº 46512102.
- j) Teniendo en cuenta lo expuesto en los párrafos precedentes y en aplicación de los principios de verdad material e impulso de oficio, se infiere que el señor PEDRO ELIBORIO CHACÓN ENRIQUEZ, identificado con DNI Nº 46512102, es quien ostentaba la titularidad de la cámara isotérmica de placa B5Z715 al momento de ocurridos los hechos materia de infracción al inciso 26 y 38 del artículo 134º del RLGP y no el recurrente, quien el día 17.11.2015 tenía la condición de conductor del vehículo.
- k) En esta medida, siguiendo a Morón Urbina tenemos que "(...) la violación de las normas sustantivas y formales establecidas en el procedimiento para garantizar el debido procedimiento, no es subsanable, ni en sede administrativa ni en sede judicial, por el contrario, deriva en una causal de nulidad del acto administrativo así emitido"⁹.

⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444*. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p. 84.

- l) Asimismo, se debe indicar que uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo es el de legalidad, según el cual, de acuerdo a los 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.
- m) En esta medida, es de indicar que constituye requisito de validez de los actos administrativos, previsto en el inciso 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG¹⁰, su debida motivación, **el cual comporta la obligación de la administración de emitir pronunciamientos que se adecúen al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo**, así como a los hechos respecto de los cuales se ha formado convicción de verdad material durante la tramitación del procedimiento, **para lo cual se debe atender**, entre otros, **a cada una de las cuestiones planteadas por los administrados en vía de defensa**.
- n) A lo señalado, cabe citar el ACUERDO N° 002-2017, de la Sesión Plenaria del Consejo de Apelación de Sanciones llevada a cabo el 29.08.2017, según ACTA N° 001-2017-PRODUCE/CONAS-PLENO, en donde se indica que "(...) *los conductores de las cámaras isotérmicas que transportan recurso hidrobiológico, son servidores de la posesión de dichos recursos, es decir mandatarios, toda vez que sus actuaciones, en relación a la actividad de transporte que realizan, dependen del titular del vehículo de transporte, dado que realizan el traslado de recursos hidrobiológicos en representación de este, es decir, no actúan por cuenta propia (...)*"; razón por la cual el Pleno por unanimidad acuerda: "(...) **el CONAS continuará con el criterio en los procedimientos sancionadores iniciados en el marco del numeral 26 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca si se trata de un medio de transporte terrestre, el conductor del vehículo terrestre actúa en representación del titular del referido vehículo**".
- o) Por consiguiente, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, y en salvaguarda del interés público que corresponde ser cautelado por toda entidad pública a través de sus actuaciones administrativas, corresponde declarar fundado el recurso de apelación interpuesto por el recurrente contra la Resolución Directoral N° 6782-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 30.11.2017, así como la nulidad del citado acto administrativo, toda vez que fue emitida prescindiendo de los requisitos de validez del acto administrativo, así como vulnerando el principio de legalidad y del debido procedimiento.
- p) 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.
- q) De otro lado, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 227.2 del artículo 227° del TUO de la LPAG, cuando la autoridad constate la existencia de una causal de nulidad

¹⁰ Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos. (...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

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.

- r) Por lo antes manifestado, este Consejo considera que corresponde retrotraer el procedimiento administrativo al momento en el que el vicio se produjo, para lo cual la Dirección de Sanciones - PA deberá evaluar si corresponde remitir el presente expediente a la Dirección de Supervisión y Fiscalización - PA, a efectos que dicho órgano en calidad de autoridad instructora, ejerza sus competencias, notificando el Inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador contra el señor PEDRO ELIBORIO CHACÓN ENRIQUEZ, identificado con DNI N° 46512102, en calidad de propietario del vehículo de Placa N° B5Z-715 al momento de ocurridos los hechos materia de infracción, 17.11.2015, al inciso 26 y 38 del artículo 134° del RLGP, en salvaguarda del principio de legalidad y del debido procedimiento.

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 TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas 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, el artículo 10° de la Resolución Ministerial N° 574-2018-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 y, estando a lo acordado mediante Acta de Sesión N° 010-2019-PRODUCE/CONAS-CT de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

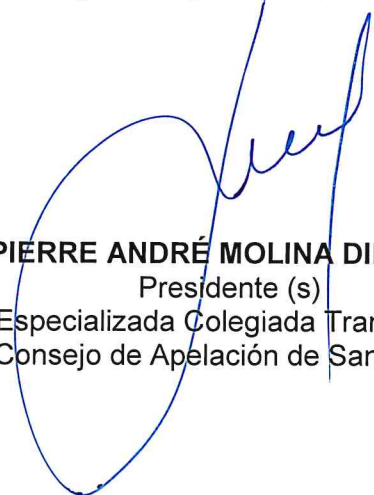
SE RESUELVE:

Artículo 1°.- CONSERVAR el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 6782-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.11.2017, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

Artículo 2°.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor **JOSÉ ANTONIO ZELA TORRES**, contra la Resolución Directoral N° 6782-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 30.11.2017; y, en consecuencia, declarar la **NULIDAD** de la citada Resolución Directoral, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 3°.- RETROTRAER el estado del procedimiento administrativo al momento anterior en que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación al recurrente de la presente Resolución conforme a Ley.

Regístrese y comuníquese,



JEAN PIERRE ANDRÉ MOLINA DIMITRIJEVICH

Presidente (s)

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