



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 279 -2019-PRODUCE/CONAS-CT

LIMA,

28 MAR. 2019

VISTOS:

- (i) El Recurso administrativo interpuesto por la empresa **ARTISANAL FFP S.A.C.**¹ con RUC. N° 20600277694, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00012325-2018 de fecha 05.02.2018, contra la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 01.12.2017, que la sancionó con una multa ascendente a 15 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por incurrir en la infracción prevista en el inciso 26² del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE, en adelante RLGP, y con una multa de 10 UIT, por haber incurrido en la infracción prevista en el inciso 93³ del artículo 134° del RLGP.
- (ii) El expediente N° 2270-2016-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 De acuerdo al Reporte de Ocurrencias 004- N° 000374, en la localidad de Chimbote, el día 30.01.2016, el inspector acreditado del Ministerio de la Producción, constató que la E/P de menor escala DIEGO con matrícula CO-20773-CM, realizaba su descarga del recurso hidrobiológico anchoveta, verificando que el representante manifestó su molestia realizando comentarios en tonos inapropiados, no permitiendo que el conductor proporcione la guía de remisión de la cámara, procediendo el mismo a retirarse del muelle, precisando asimismo que el armador realizó actividades pesqueras sin ser titular de derecho administrativo.
- 1.2 Mediante Cédula de Notificación de Cargos N° 5699-2017-PRODUCE/DSF-PA, recibida con fecha 03.07.2017, se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 26 y 93 del artículo 134° del RLGP.

¹ Representado por el señor Santiago Guillermo Freundt Cruz identificado con DNI N° 09136072, en su calidad de gerente, tal como consta de la consulta en la página web de SUNAT.

² Relacionado al inciso 1 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE referido a: "Impedir u obstaculizar las labores de fiscalización...".

³ Relacionado al inciso 5 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE referido a: "Extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca ...".

- 1.3 Con Informe Final de Instrucción N° 02230-2017-PRODUCE/DSF-PA-Icortez⁴ de fecha 07.09.2017, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, concluyó que la recurrente habría infringido lo previsto en los incisos 26, 38 y 93 del artículo 134° del RLGP.
- 1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA⁵, de fecha 01.12.2017, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 15 UIT, por incurrir en la infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP, y con una multa de 10 UIT, por incurrir en la infracción prevista en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP, disponiendo asimismo el archivo del procedimiento administrativo sancionador por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00012325-2018 de fecha 05.02.2018, la recurrente interpone recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 01.12.2017.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACION

- 2.1 Respecto a la infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP:
- 2.1.1 La recurrente alega, que lo decidido resulta incongruente con los hechos y derecho, habiéndose violado los principios de Legalidad, Principio de Debido Procedimiento, Razonabilidad, informalismo, eficacia, verdad material, predictibilidad o confianza legítima.
- 2.1.2 Asimismo indica, que no han tenido injerencia alguna en la etapa correspondiente al transporte del recurso, precisando que la persona involucrada en el Reporte de Ocurrencias de la fecha en cuestión, cumplió rol de comprador en la referida transacción comercial, no teniendo vínculo laboral alguno con la recurrente, por lo que la administración debería requerir algún documento que acredite su condición o autorización de la recurrente para que asista al inspector en la diligencia; sin embargo no existe medio probatorio alguno que genere tal convicción.
- 2.2 Respecto a la infracción tipificada en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP:
- 2.2.1 La recurrente alega que, mediante Resolución Directoral N° 020-2017-PRODUCE/DGPCHDI de fecha 30.05.2017, se autorizó el cambio de titularidad del permiso de pesca a su favor, subsanando voluntariamente la supuesta conducta infractora, antes de la notificación de imputación de cargos de fecha 03.07.2017, cumpliéndose el presupuesto establecido para ser considerado como eximente de responsabilidad por infracciones, por lo que corresponde se archive el procedimiento administrativo sancionador.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Determinar la vía en la cual corresponde tramitar el recurso administrativo interpuesto por la recurrente.

⁴ Notificado el 21.09.2017 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 9643-2017-PRODUCE/DS-PA, a fojas 38.

⁵ Notificada el 15.01.2018, mediante Cedula de Notificación Personal N° 15693-2018-PRODUCE/DS-PA, a fojas 92.

- 3.2 Verificar si la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA, adolece de un vicio no trascendente y, por ende, evaluar si corresponde su conservación.
- 3.3 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 4654-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 29.09.2017.
- 3.4 Verificar si la recurrente habría incurrido en la infracción establecida en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP y si la sanción fue determinada conforme a la normatividad correspondiente.

IV. CUESTIONES PREVIAS

4.1 Tramitación del recurso administrativo:

Con relación a que debe admitirse su recurso de reconsideración; se debe precisar que:

- 4.1.1 La Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República sostuvo en el décimo segundo considerando de la sentencia sobre demanda de Acción Popular recaída en el expediente N° 689-2009 que el artículo 45° del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE "(...) no establece una prohibición de interponer el Recurso de Reconsideración y menos una prohibición a poder presentar nuevas pruebas. (...) tan sólo establece que el acto con el que se resuelva la apelación contra las resoluciones de la DIGSECOVI y las Comisiones Regionales de Sanciones da por agotada la vía administrativa. De esta manera lo que se resuelva en vía de apelación contra dichas resoluciones permite que se pueda acudir a la acción contenciosa administrativa en caso se estime conveniente. Debe considerarse a su vez que las pruebas siempre pueden ser ofrecidas como lo establece la Ley N° 27444."
- 4.1.2 De otro lado, la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima sostuvo en su noveno considerando de la sentencia recaída en el expediente N° 1589-2007 que "de acuerdo a lo regulado en el artículo 208° de la Ley N° 27444, el Recurso de Reconsideración es opcional y su falta de interposición no imposibilita el ejercicio del recurso de apelación; siendo que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 2730-2006-AA/TC ha establecido en el fundamento 34, en torno al recurso administrativo de reconsideración en perspectiva constitucional, que: '(...) el Recurso de Reconsideración resulta inocuo desde un punto de vista constitucional. (...) la inexistencia de una reevaluación por parte del mismo órgano emisor del acto administrativo, no podría significar un supuesto de vulneración del derecho a la pluralidad de instancia o a interponer recursos impugnatorios en aquellos casos en los que se encuentran regulados en el ámbito administrativo, por el sencillo motivo de que dichos derechos tienen por objeto que un órgano distinto y jerárquicamente Superior al que emitió el acto tenga la posibilidad de evaluar nuevamente el asunto controvertido y, eventualmente, revocar la decisión originaria. Tales cometidos quedan plenamente garantizados con el recurso de apelación". Asimismo, agregó que "(...) el derecho de recurrir una decisión de la administración no debe confundirse con el derecho al recurso o con el derecho a una doble instancia administrativa, que, como ya tiene dicho este Colegiado, no logra configurarse como un derecho constitucional del administrado, puesto que no es posible imponer a la administración, siempre y en

todos los casos, el establecimiento de una doble instancia como un derecho fundamental.”

- 4.1.3 En ese sentido, corresponde precisar que el referido Tribunal se ha pronunciado incluso de manera más restrictiva en cuanto a la aplicación de los recursos administrativos en sede administrativa. En efecto, en el fundamento 1 del Expediente N° 0881-2003-AA/TC, dicho Colegiado sostiene que: “La exigencia constitucional de establecerse funcional y orgánicamente una doble instancia de resolución de conflictos jurisdiccionales está directamente conectada con los alcances que el pronunciamiento emitido por la última instancia legalmente establecida es capaz de adquirir: la inmutabilidad de la cosa juzgada. No se encuentra en la misma situación el pronunciamiento que pueda emitir un órgano administrativo, así sea –el que lo expida– el de máxima jerarquía, dado que en cualquier caso es posible que se impugnen dichas resoluciones en el ámbito jurisdiccional. En ese sentido, este Tribunal debe recordar que la garantía que ofrece todo Estado de derecho no es que las reclamaciones entre particulares y el Estado o sus órganos sean resueltas en sede administrativa, sino, precisamente, ante un tercero imparcial previamente predeterminado por la ley. De manera que el no establecimiento o la inexistencia de una autoridad administrativa Superior a la que expide previamente un acto dado, no constituye violación del derecho a la pluralidad de instancias”.
- 4.1.4 En el presente caso, se desprende que a la fecha de presentación del recurso administrativo contra la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DGS, de fecha 01.12.2017, se encontraba vigente el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el REFSPA, que preveía la existencia del Consejo de Apelación de Sanciones como una segunda instancia colegiada, para la revisión de las decisiones de la Dirección General de Sanciones (actualmente Dirección de Sanciones – PA), a fin de que éstas se ajusten a la legalidad salvaguardando así el derecho de contradicción de los administrados.⁶
- 4.1.5 De otro lado, se debe precisar que de acuerdo con el artículo 223° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁷, en adelante TUO de la LPAG, el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.
- 4.1.6 Al respecto, si bien es cierto que la recurrente interpuso Recurso de Reconsideración contra la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 01.12.2017, se debe señalar que de acuerdo con el artículo 30° del REFSPA, contra las resoluciones que emita la Dirección de Sanciones – PA, sólo procedía el recurso de apelación ante los órganos correspondientes, con el cual agotaba la vía administrativa.
- 4.1.7 En consecuencia, el Recurso de Reconsideración interpuesto por la recurrente debe ser encauzado como uno de apelación; por tanto, corresponde al Consejo de

⁶ Actualmente el Artículo 30° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesquera y Acuícolas aprobado con Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, (REFSPA) también dispone que “El Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción o el que haga sus veces en los Gobiernos Regionales, como segunda y última instancia administrativa, es el órgano administrativo competente para conocer los procedimientos administrativos sancionadores resueltos por la Autoridad Sancionadora.”

⁷ Publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 25.01.2019

Apelación de Sanciones conocerlo y emitir el pronunciamiento respectivo, no habiéndose vulnerado el derecho de contradicción de la recurrente.

4.2 Conservación del acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA.

4.2.1 El numeral 14.1 del artículo 14° del 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.

4.2.2 Asimismo, el numeral 14.2.1 del artículo 14° de la precitada norma dispone 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.

4.2.3 Asimismo, 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.

4.2.4 En el presente caso, la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 01.12.2017, 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 a la recurrente el día 15.01.2018 mediante la Cédula de Notificación Personal N° 15693-2017-PRODUCE/DS-PA cuando ya se encontraba vigente el REFSPA.

4.2.5 En ese sentido, 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° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 01.12.2017. Asimismo, corresponde a este Consejo evaluar el recurso de apelación presentado por la recurrente.

V. ANÁLISIS

5.1 Normas Generales

5.1.1 La Constitución Política del Estado, señala en su artículo 66° que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento, en ese sentido, la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales señala que se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado.

5.1.2 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.

- 5.1.3 El artículo 2° del Decreto Ley N° 25977 y modificatorias, Ley General de Pesca, en adelante la LGP establece 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."*
- 5.1.4 El inciso 26 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"*.
- 5.1.5 El Cuadro de Sanciones del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, en adelante TUO del RISPAC, para la infracción prevista en la determinación primera del Código 26, determinaba como sanción lo siguiente:

26.13	Multa	15 UIT
-------	-------	--------

- 5.1.6 La Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (en adelante el REFSPA), dispone 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. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.

5.2 Verificación de la infracción administrativa prevista en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP.

- 5.2.1 Conforme a lo alegado por la recurrente, respecto a la aplicación del eximente de responsabilidad por infracción, cabe mencionar lo siguiente:
- El artículo 156° del 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 la tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aún 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.
 - 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.
 - 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.

- d) 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.
- e) El numeral 2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que bajo la aplicación del Principio de Debido Procedimiento, los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo más 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. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.
- f) Por su parte, el inciso 2 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 debido procedimiento, el cual establece que no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento.
- g) Al respecto, el inciso 93 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción: *"Realizar actividades pesqueras o acuícolas sin ser el titular del derecho administrativo"*.
- h) En el presente caso, de la revisión de los medios probatorios obrantes en el expediente bajo análisis, se observa que mediante Notificación de Cargos N° 5699-2017-PRODUCE/DSF-PA, recibida con fecha 03.07.2017, se **le notificó a la recurrente la imputación de cargos, disponiendo con ello el inicio del procedimiento administrativo sancionador en su contra**, por la presunta comisión de la infracción prevista en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP, el día 30.01.2016.
- i) Posteriormente, con Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 01.12.2017, mediante el artículo 1° se sancionó a la recurrente con una multa de 15 UIT, por incurrir en la infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP; y, mediante el artículo 2° se sancionó a la recurrente con una multa de 10 UIT por realizar actividades pesqueras sin ser el titular del derecho administrativo el día 30.01.2016, infringiendo lo dispuesto en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP.
- j) Al respecto, de la revisión del Portal Institucional del PRODUCE, se advierte que mediante **Resolución Directoral N° 020-2017-PRODUCE/DGCHDI de fecha 30.05.2017**, se aprobó a favor de la recurrente el cambio de titular del permiso de pesca para operar la embarcación pesquera DIEGO de matrícula CO-20773-CM, de 32.41 m³

de capacidad de bodega, para la extracción del recurso Anchoveta con destino para el consumo humano directo.

- k) De lo mencionado precedentemente, se desprende que previo a la imputación de cargos, efectuada con fecha 03.07.2017, la recurrente obtuvo la titularidad del permiso de pesca para operar la embarcación pesquera DIEGO de matrícula CO-20773-CM, de 32.41 m³ de capacidad de bodega, con lo cual se habría subsanado la infracción prevista en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP.

- 5.2.2 Al respeto, el numeral 1) del artículo 257° del TUO del LPAG enlista los eximentes de responsabilidad por infracciones, dentro de los cuales se encuentra:

“f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253”.

- 5.2.3 De lo señalado, se observa que si bien a la fecha de suscitados los hechos, la recurrente no contaba con permiso de pesca para operar la embarcación pesquera DIEGO, a la fecha de la imputación de cargos, esto es, la notificación de la imputación de la comisión de la infracción regulada en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP el día 03.07.2017 - ya había subsanado la omisión imputada antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador en su contra. En ese sentido, se advierte que la recurrente subsanó la situación calificada como constitutiva de infracción antes que la Administración le notificara la imputación de cargos, advirtiéndose que el presente caso contiene un eximente de responsabilidad que la hace no sancionable.

- 5.2.4 En tal sentido, de acuerdo a lo señalado previamente, una conducta infractora no es sancionable si se acredita que existen causas eximentes de responsabilidad, siendo que en el presente caso, al haberse determinado la subsanación del referido ilícito administrativo por parte de la recurrente previo a la notificación de la imputación de cargos, se le debe eximir a la recurrente la determinación de la sanción prevista en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP.

- 5.2.5 Es preciso señalar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitadamente 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, el precitado cuerpo normativo 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.

- 5.2.6 De lo expuesto, se colige que la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 01.12.2017, en el extremo de la sanción impuesta por incurrir en la infracción tipificada en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP, vulnerarían el Principio de Legalidad, toda vez que no se tuvo en cuenta el eximente de responsabilidad de la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la

imputación de cargos, así como el Principio del Debido Procedimiento que rige todo procedimiento sancionador.

5.3 Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 01.12.2017.

5.3.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, se considera que se debe determinar si corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 01.12.2017.

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

5.3.3 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 independientes 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 no adolece de vicio alguno.

5.3.4 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".

5.3.5 Sobre el tema cabe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitadamente 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 sancionadora⁸ 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.

5.3.6 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

⁸ 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):

"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 (...)"

administración pública, y que al haberse afectado uno de los principios que sustenta 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, se agravó el interés público.

5.3.7 Por su parte, el literal b) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones – ROF del Ministerio de la Producción aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, establece como una de las funciones del Consejo de Apelación de Sanciones: Declarar, en segunda y última instancia administrativa la nulidad y la rectificación de oficio de los actos administrativos contenidos en los procedimientos sancionadores que son elevados al Consejo de Apelación de Sanciones.

5.3.8 El numeral 11 inciso 1 del artículo 11° del TUO de la LPAG, señala que: *los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley*⁹.

5.4 **Acerca del pronunciamiento sobre el fondo del asunto.**

5.4.1 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.

5.4.2 De otro lado, el inciso 2 del artículo 227° 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 de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

5.4.3 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 en parte el presente recurso de apelación, y en consecuencia la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA.

5.4.4 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 comisión de la infracción prevista en el inciso 93 del artículo 134° RLGP, en aplicación del Principio de Verdad Material.

5.5 **Verificación de la infracción administrativa prevista en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.**

5.5.1 Respecto a lo manifestado por la recurrente en los numerales 2.1.1 y 2.1.2 de la presente Resolución, cabe precisar lo siguiente:

- a) El artículo 39° del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, en adelante el TUO del RISPAC, dispuso que: *“el Reporte de Ocurrencias, así como la*

⁹ Artículo 215°, facultad de contradicción; artículo 216°, recursos administrativos.

información del Sistema de Seguimiento Satelital constituyen uno de los medios probatorios de la comisión de los hechos por parte del presunto infractor, pudiendo ser complementados o reemplazados por otros medios probatorios que resulten idóneos y que permitan determinar la verdad material de los hechos detectados”.

- b) De otro lado, el artículo 5° del TUO del RISPAC establece que: **“el inspector acreditado por el Ministerio de la Producción o por las Direcciones Regionales de Producción tiene la calidad de fiscalizador**, estando facultado para realizar labores de inspección y vigilancia de los recursos hidrobiológicos en las actividades pesqueras y acuícolas, en todo lugar donde estas se desarrollen, entre ellas, zonas de pesca, puntos de desembarque, embarcaciones pesqueras, establecimientos industriales, centros acuícolas, centros de comercialización, astilleros, garitas de control, camiones isotérmicos, cámaras frigoríficas, almacenes de aduana y todo establecimiento o vehículo de transporte relacionado con dichas actividades, incluyendo zonas de embarque, pudiendo inspeccionar toda carga o equipaje en la que se presume la posesión ilegal de recursos hidrobiológicos. Durante los actos de inspección, el inspector fiscalizador desarrolla funciones estrictamente técnicas”.
- c) El numeral 173.1 del artículo 173° del TUO de la LPAG, dispone que *“la carga de la prueba se rige por el principio del impulso de oficio establecido en la presente Ley”.*
- d) La actuación de medios probatorios en los procedimientos administrativos resultan necesarios, en tanto *“las autoridades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario (...). La presunción solo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto (...)”*¹⁰. En ese sentido, al contar con medios probatorios idóneos la Administración puede romper con la presunción de licitud a favor del administrado, de tal forma que pueda atribuir la responsabilidad de la infracción.
- e) A partir de dichos medios probatorios *“se busca asegurar un control de constitucionalidad y legalidad de la actuación administrativa y brindar una tutela amplia a los derechos e interés de los administrados”*¹¹, de forma tal que la Administración cuente con instrumentos adecuados al momento de emitir un pronunciamiento.
- f) La administración ofreció como medio probatorio el Reporte de Ocurrencias 004- N° 000374, de fecha 30.01.2016, que obra a fojas 9 del expediente, mediante el cual el inspector constató que el representante de la E/P de menor escala DIEGO con matrícula CO-20773-CM, Sr. Enrique Fernando Alcántara Sánchez se negó a entregar la guía de remisión requerida por los inspectores, obstaculizando de dicho modo las labores de fiscalización, siendo preciso señalar que no consta en el rubro observaciones del intervenido alguna referencia por parte de éste en cuanto a que no ostentaba vínculo laboral alguno con la recurrente, sino que de la información consignada por el inspector se asumiría que se identificó por cuanto se tiene el dato de su documento nacional de identidad, mas no quiso firmar el reporte de ocurrencias respectivo.
- g) Por tanto, la administración al momento de determinar la existencia de la sanción tenía la seguridad de que la empresa recurrente incurrió en la infracción imputada sobre la

¹⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica S.A. Novena edición. Lima, Mayo, 2011, p. 725.

¹¹ MAYOR SANCHEZ, Jorge Luis. El Proceso Contencioso Administrativo Laboral. P. 250.

base del análisis de las pruebas mencionadas en los párrafos precedentes, en aplicación del **principio de verdad material** establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, puesto que del análisis respecto a las pruebas producidas se llegó a la convicción que la empresa recurrente infringió lo dispuesto en el inciso 83 del artículo 134° del RLGP, no siendo necesario la actuación de otros medios probatorios complementarios.

- h) En cuanto a lo señalado por la recurrente en el punto 2.1 de la presente Resolución; cabe precisar que la recurrente solo enumera los principios contemplados en el TUO de la LPAG pero no señala de qué manera se estarían vulnerando tales principios; en tal sentido, de la revisión de la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 01.12.2017, se aprecia que respecto a la infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP, dicha resolución fue emitida cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo, así como con los principios establecidos en el Título Preliminar y en el artículo 248° del TUO de la LPAG; motivo por el cual la citada resolución no contiene vicios que acarree su nulidad.

VI. DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD BENIGNA

- 6.1 Mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE¹², se aprobó el REFSPA. Asimismo, conforme a su Segunda Disposición Complementaria Final, dicho Decreto Supremo entró en vigencia a los quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".
- 6.2 La Única Disposición Complementaria Transitoria del referido decreto supremo, dispone 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. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda." (El subrayado es nuestro)
- 6.3 El inciso 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG, establece respecto al *Principio de Irretroactividad* que: "Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición." (El subrayado es nuestro)
- 6.4 Mediante Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 01.12.2017, la Dirección de Sanciones – PA, resolvió sancionar a la recurrente, entre otra, con una multa ascendente a 15 UIT por incurrir en la infracción prevista en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP, considerando para tal efecto el sub código 13 del código 26 del Cuadro de Sanciones del TUO del RISPAC.
- 6.5 El inciso 1 del artículo 134° del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, dispone que constituye infracción administrativa: "*Impedir u obstaculizar las labores de fiscalización e investigación que realice el personal*

¹² Publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 10.11.2017.

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”.

- 6.6 El código 1 del Cuadro de Sanciones del REFSPA, establece como sanción a imponer por la infracción descrita en el párrafo precedente la siguiente: Multa.
- 6.7 El numeral 35.1 del artículo 35° del REFSPA, establece la siguiente fórmula para el cálculo de la sanción de multa:

$$M = \frac{B}{p} \times (1 + F)$$

- 6.8 Así también, el numeral 35.2 del referido artículo dispone que el Ministerio de la Producción mediante Resolución Ministerial actualiza anualmente los factores y valores del recurso hidrobiológico y factores de productos que forman parte de la variable B. Asimismo, cada dos (2) años y a través de Resolución Ministerial actualizará los valores de la variable P.

- 6.9 Por otro lado, los artículos 43° y 44° del Reglamento antes mencionado establecen los factores atenuantes y agravantes que se deben considerar en la cuantía de las sanciones aplicables.

- 6.10 Con Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE, se aprobaron los componentes de la variable “B” de fórmula para el cálculo de la sanción de multa establecida en el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE y sus valores correspondientes; así como los valores de la variable “P”.

- 6.11 Asimismo, conforme al reporte de Deudas en Ejecución Coactiva se advierte que la recurrente no cuenta con antecedentes de haber sido sancionada¹³ en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción materia de sanción (del 30.01.2015 al 30.01.2016), por lo que corresponde aplicar el atenuante contemplado en el inciso 3) del artículo 43° de la norma antes señalada.

- 6.12 En tal sentido, considerando las disposiciones antes citadas, y en aplicación al Principio de Retroactividad Benigna, la sanción de multa que corresponde pagar a la recurrente asciende a 3.60 UIT, conforme al siguiente detalle:

$$M = \frac{(0.25 \times 0.30 \times 16^{14})}{0.50} \times (1 + 0.5) = 3.60 \text{ UIT}$$

¹³ Se considera aquellas sanciones que tienen la calidad de firmes o consentidas a fin de no vulnerar el principio del debido procedimiento que recoge el TUO de la LPAG.

¹⁴ El valor de “Q” se encuentra determinado por el factor de conversión multiplicado por la cantidad del recurso comprometido, conforme lo establece la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE.

6.13 En tal sentido, se advierte que la sanción aplicando el REFSPA resulta ser más beneficiosa para el recurrente que la impuesta por el RISPAC, toda vez que del comparativo de las multas, esta última es mayor, lo cual se agravaría aún más con la suspensión impuesta, por lo que, este Consejo ha determinado que correspondería aplicar el principio de retroactividad benigna respecto al inciso 26 del artículo 134° del RLGP, debiéndose considerar el nuevo monto. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el vigente REFSPA no contempla la sanción de suspensión de la licencia de operación para la citada infracción actualmente tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección Sanciones – PA, la empresa **ARTISANAL FFP S.A.C.** incurrió en la infracción prevista en el inciso 26 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 TUO del RISPAC; el REFSPA; el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas en los literales a) y b) 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; y, estando a lo acordado mediante Acta de Sesión N° 10-2019-PRODUCE/CONAS-CT de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- ENCAUZAR el recurso administrativo interpuesto por la empresa **ARTISANAL FFP S.A.C.** contra la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 01.12.2017, como un recurso de apelación, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- CONSERVAR el acto administrativo, contenido en la Resolución Directoral N° 7245-2017-PRODUCE/DGS, de fecha 01.12.2017, conforme a los considerandos del numeral 4.2 de la presente Resolución.

Artículo 3°.- Declarar FUNDADO EN PARTE en el extremo de la sanción impuesta por incurrir en la infracción tipificada en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP; en consecuencia, declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución Directoral N° 7245-2017-

PRODUCE/DS-PA, de fecha 01.12.2017 y **ARCHIVAR** el procedimiento administrativo sancionador en el extremo del inciso 93 del artículo 134° del RLGP, tramitado con el expediente N° 2270-2016-PRODUCE/DGS, contra la empresa **ARTISANAL FFP S.A.C.**, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, agotando la vía administrativa.

Artículo 4°.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **ARTISANAL FFP S.A.C.**, contra la citada Resolución; en el extremo de la infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de Multa por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa, manteniendo **SUBSISTENTES** los demás extremos de dicha resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

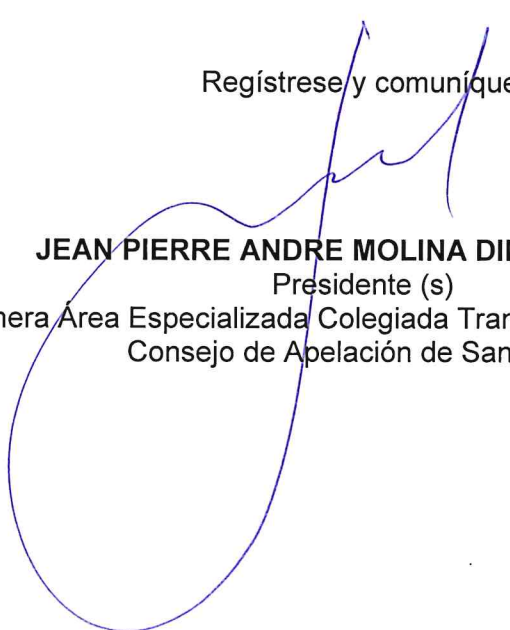
Artículo 5°.- Conforme a lo dispuesto en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, concordante con el inciso 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG, el valor de la multa que corresponde pagar a la empresa recurrente por aplicación del principio de retroactividad benigna asciende a 3.60 UIT, respecto de la infracción prevista en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.



Artículo 6°.- 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 7°.- 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