



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 615 -2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA,

30 MAYO 2019

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la administrada **JOSE WILMER UCANCIAL ZAVALETA**, en adelante el recurrente, mediante escrito con registro N° 00183473-2017 de fecha 29.12.2017 contra la Resolución Directoral N° 5001-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017 que la sancionó con una multa ascendente a 5 Unidades Impositivas Tributaria, en adelante UIT, por suministrar información incorrecta a las autoridades competentes cuya presentación se exige, infracción tipificada en el numeral 38 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y modificatorias correspondientes, en adelante RLGP¹.
- (ii) El expediente N° 6424-2016-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el Reporte de Ocurrencias N° 03- 000284, los inspectores acreditados por el Ministerio de la Producción constataron que el día 30.09.2016 a las 23:40 horas, en la localidad Lambayeque - Lambayeque, constataron que la cámara isotérmica de placa M4R-739, transportaba los recursos hidrobiológicos, congrio, cabrilla, chiri, tollo y caballa; sin embargo el recurso caballa no se encontraba consignado en la Guía de Remisión-Remitente 0001- N° 0060255.
- 1.2 A través de la Notificación de Cargos N° 2334-2017-PRODUCE/DSF-PA, recibida con fecha 25.06.2017, se comunica al recurrente el inicio del procedimiento sancionador en su contra, por la posible infracción correspondiente al inciso 38) del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 Mediante Memorando N° 1888-2017-PRODUCE/DSF-PA de fecha 12.09.2017, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, remitió a la Dirección de

¹ Relacionado al inciso 3 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.

Sanciones – PA el Informe Final de Instrucción N° 2081-2017-PRODUCE/DSF-PA-aperalta de fecha 04.09.2017².

- 1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 5001-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017³ se sancionó al recurrente con una multa ascendente a 5 UIT, por suministrar información incorrecta a las autoridades competentes cuya presentación se exige, infracción tipificada en el numeral 38 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito adjunto con registro N° 00183473-2017 de fecha 29.12.2017, el recurrente interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 5001-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017, dentro del plazo de ley.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 El recurrente sostiene que la resolución impugnada le causa un fuerte agravio moral y económico, toda vez que la multa impuesta es sumamente alta y no está debidamente motivada en el quantum. Indicando que se debió sancionar a los dueños de la mercadería.
- 2.2 Solicita que se adecue la multa impuesta al mínimo legal a un monto que pueda pagar de manera fraccionada.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

- 3.1 Determinar si corresponde conservar la Resolución Directoral N° 5001-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 16.10.2017.
- 3.2 Verificar si el recurrente ha incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, y si las sanciones fueron determinadas conforme a la normatividad correspondiente.

IV. CUESTION PREVIA

- 4.1 **Conservación del acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 5001-2017-PRODUCE/DS-PA.**
 - 4.1.1 El numeral 14.1 del artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁴, 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.

² Notificado por la Dirección de Sanciones - PA mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 9649-2017-PRODUCE/DS-PA, el día 27.01.2017, a fojas 31 del expediente.

³ Notificada mediante Cedula de Notificación Personal N° 14153-2017-PRODUCE/DS-PA, el día 18.12.2017 (a fojas 43 del expediente).

⁴ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 25.01.2019.

- 4.1.2 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.
- 4.1.3 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.
- 4.1.4 En el presente caso, la Resolución Directoral N° 5001-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017 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 al recurrente el día 18.12.2017 mediante la Cédula de Notificación Personal N° 14153-2017-PRODUCE/DS-PA, cuando ya se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE⁵, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (en adelante el 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 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-PRODUCE, en adelante el TUO del RISPAC, y que a la fecha de la notificación de la Resolución Directoral N° 5001-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017, 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° 5001-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017 y evaluar si procede aplicar por retroactividad benigna las disposiciones del REFSPA.

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 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 10.11.2017.

- 5.1.2 El artículo 68° del mismo cuerpo normativo 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 - Ley General de Pesca, en adelante 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 artículo 77° de la LGP establece que: *"Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia"*.
- 5.1.5 El inciso 38 del artículo 134° del RLGP tipificó 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"*.

5.1.6 El Cuadro de Sanciones contenido en el Anexo del TULO del RISPAC, para la infracción prevista en el código 38, determina como sanción lo siguiente:

Código 38	<i>Multa</i>	<i>5 UIT</i>
------------------	--------------	--------------

- 5.1.7 La Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, 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.
- 5.1.8 El artículo 220° del TULO de la LPAG, establece que: *"El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico"*.
- 5.1.9 Asimismo, el numeral 258.3 del artículo 258° del TULO de la LPAG, establece que: *"Cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado"*.

5.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

5.2.1 Respecto a lo señalado por el recurrente en el punto 2.1 de la presente Resolución; cabe señalar que:

- a) El artículo 39° del TUO del RISPAC dispone que el Reporte de Ocurrencias, constituye 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) Además, 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 éstas 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 presuma la posesión ilegal de recursos hidrobiológicos.
- c) De lo expuesto se colige que los inspectores al ser personas calificadas y comisionadas por el Ministerio de la Producción, están instruidos de la forma en la que se debe realizar correctamente una inspección y, por consiguiente, todas sus labores las realizan conforme a los dispositivos legales pertinentes.
- d) En el presente caso, la Administración aportó como medio probatorio, el Reporte de Ocurrencias N° 03- 000284, en el cual los inspectores acreditados por el Ministerio de la Producción constataron que el día 30.09.2016 a las 23:40 horas, en la localidad Lambayeque - Lambayeque, constataron que la cámara isotérmica de placa M4R-739, transportaba los recursos hidrobiológicos, congrio, cabrilla, chiri, tollo y caballa; sin embargo, el recurso caballa no se encontraba consignado en la Guía de Remisión-Remitente 0001- N° 0060255.
- e) De lo señalado precedentemente, se desprende que el Reporte de Ocurrencias, en donde se consigna los hechos constatados por el inspector, funcionario al que la norma le reconoce condición de autoridad, tiene en principio veracidad y fuerza probatoria, que puede desvirtuar la presunción de licitud que goza el administrado, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por los inspectores en ejercicio de sus funciones; siendo que en el presente caso, se evidencia la conducta infractora imputada al recurrente, esto es, suministrar información incorrecta a las autoridades competentes cuya presentación se exige.
- f) Cabe indicar que el recurrente, al ser el responsable de la prestación del servicio del transporte de los bienes como propietaria y/o poseedora de los mismos y por lo tanto obligada a emitir la referida documentación, conforme a lo establecido en el Reglamento de Comprobantes de Pago, aprobado por la Resolución de Superintendencia N° 007-99/SUNAT que asimismo aprueba la información a consignar en la Guía de Remisión - Remitente, respecto al bien transportado, que si bien consiste en una descripción detallada del bien, no libera de la obligación que tiene el administrado de presentar una información correcta respecto el recurso transportado, por lo que lo señalado en la Guía Remisión debía coincidir con lo constatado por el

inspector de acuerdo a lo establecido en los numerales 9.1, 9.3 y 9.7 del artículo 9° Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.

- g) De otro lado cabe indicar que la resolución impugnada se encuentra debidamente motivada en cuanto al monto de la sanción de multa impuesta al recurrente, la cual se ha impuesto en base a lo previsto en el código 38 Cuadro de Sanciones contenido en el Anexo del TUO del RISPAC, que para la infracción prevista en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, establece el monto de 5 UIT.
- h) Asimismo, se observa que la resolución impugnada ha cumplido con los requisitos de validez del acto administrativo, así como el debido procedimiento y los demás principios establecidos en el artículo 248° del TUO de la LPAG.

5.2.2 Respecto a lo señalado por el recurrente en el punto 2.1 de la presente Resolución; cabe señalar que:

- a) En el marco de lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, no corresponde a este Consejo emitir pronunciamiento respecto a lo solicitado por la recurrente respecto al otorgamiento de fraccionamiento o facilidades para el cumplimiento de las sanciones impuestas por la Dirección de Sanciones.

VI. DE LA NO APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD BENIGNA

- 6.1 Conforme a la Segunda Disposición Complementaria Final del REFSPA, 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 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". (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 la Resolución Directoral N° 5001-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017, se sancionó al recurrente con una multa de 5 UIT, por **suministrar**

información incorrecta a las autoridades competentes cuya presentación se exige, infracción contemplada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.

- 6.5 El numeral 35.1 del artículo 35° del REFSPA, establece la siguiente fórmula para el cálculo de la sanción de multa:

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

- 6.6 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.
- 6.7 Por otro lado, los artículos 43° y 44° del REFSPA establecen los factores atenuantes y agravantes que se deben considerar en la cuantía de las sanciones aplicables.
- 6.8 Mediante Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE⁶, se aprobaron los componentes de la variable "B" de la fórmula para el cálculo de la sanción de multa establecida en el REFSPA y sus valores correspondientes; así como los valores de la variable "P".
- 6.10 Asimismo, de la revisión del Reporte de Deudas en Ejecución Coactiva, el Sistema de Información para el Control Sancionador Virtual - CONSAV y las normas legales de la página web del Ministerio de la Producción, www.produce.gob.pe, se advierte que el recurrente carecía de antecedentes de haber sido sancionado en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción (del 30.09.2015 al 30.09.2016)⁷, por lo que corresponde aplicar el atenuante contemplado en el inciso 3) del artículo 43° de la norma antes señalada.
- 6.11 En tal sentido, considerando las disposiciones antes citadas, y en aplicación al Principio de Retroactividad Benigna, corresponde realizar el cálculo de las sanciones establecidas en el REFSPA a fin de determinar si resultan más favorables al recurrente.
- 6.12 Respecto al inciso 38 del artículo 134° del RLGP, cabe señalar lo siguiente:
- 6.13 El inciso 3 del artículo 134° del RLGP, modificado por el REFSPA, dispone que constituye infracción administrativa: "Presentar información incorrecta al momento de la fiscalización o cuando sea exigible por la autoridad administrativa de acuerdo a la normativa sobre la materia, o no contar con documentos que acrediten el origen legal y la trazabilidad de los recursos o productos hidrobiológicos requeridos durante la fiscalización, o entregar deliberadamente información falsa u ocultar, destruir o alterar libros, registros, documentos que hayan sido requeridos por el Ministerio de la Producción, o las empresas Certificadoras/Supervisoras, designados por el Ministerio".

⁶Publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 04.12.2017.

⁷Se 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.

Asimismo, el código 3 del Cuadro de Sanciones del REFSPA, establece como sanción a imponer por la infracción descrita en el párrafo precedente lo siguiente: **Multa y Decomiso del total del recurso hidrobiológico.**

- 6.14 Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el literal c) del Anexo I de la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE, la cantidad de recurso comprometido (Q), para el caso de la cámara corresponde a la cantidad del recurso, y siendo que en el presente caso no se determina la cantidad del recurso hidrobiológico caballa por el cual se generó la comisión de la infracción acotada, no resulta posible realizar el cálculo de la Multa, dispuesta como sanción en el código 3 del Cuadro de Sanciones del REFSPA
- 6.15 Adicionalmente a la multa que impone como sanción el RESFPA, se debe tener en cuenta que además establece la sanción complementaria de decomiso del total del recurso hidrobiológico. No obstante al no haberse determinado el recurso caballa comprometido para la determinación de la sanción, no resulta posible realizar su valorización a efectos de realizar el análisis de favorabilidad entre la sanción impuesta mediante el TUO del RISPAC y el REFSPA. Por lo tanto, este Consejo ha determinado que no correspondería aplicar el Principio de Retroactividad Benigna respecto al inciso 38 del artículo 134° del RLGP, debiéndose mantenerse la sanción de multa de 5 UIT impuesta mediante la Resolución Directoral N° 5001-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones – PA, el recurrente incurrió en la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en la LGP, el RLGP, el TUO del RISPAC, el REFSPA, y 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 1° de la Resolución Ministerial N° 084-2013-PRODUCE, artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE y el artículo 6° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- CONSERVAR el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 5001-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2018, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el administrado **JOSE WILMER UCANCIAL ZAVALA**, contra la Resolución Directoral N° 5001-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de multa impuesta respecto a la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- 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 4°.- Devolver el 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,



LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones