



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 108-2022-PRODUCE/CONAS-2CT

Lima, 07 de julio de 2022

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por **VICENTE CHAPOÑAN SIESQUEN**, identificado con DNI N° 43560025 (en adelante, el recurrente), mediante escrito con Registro N° 00032215-2022 de fecha 19.05.2022, contra la Resolución Directoral N° 741-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 31.03.2022, que lo sancionó con una multa de 8.820 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante UIT), por haber impedido u obstaculizado las labores de fiscalización, infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE (en adelante el RLGP).
- (ii) El expediente N° 0417-2020-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante operativo conjunto de control llevado a cabo el día 07.02.2020¹ en la Playa Mataballo, ubicada en la provincia de Sechura, departamento de Piura, el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción, con apoyo del representante del puesto de la Capitanía de Parachique, constató que la cámara isotérmica de placa de rodaje N° M4M-786, de propiedad del recurrente, se encontraba estacionada, cerrada y con el conductor a bordo; por lo que, se acercaron a presentarse ante éste y a indicarle que procederían a realizar la fiscalización correspondiente; ante lo cual, el conductor, haciendo caso omiso, encendió el vehículo y se retiró del lugar. Por tales hechos, se levantó el Acta de Fiscalización N° 20-AFIV-000332 contra el recurrente, al haber impedido u obstaculizado las labores de fiscalización del personal acreditado por el Ministerio de la Producción.
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 2891-2021-PRODUCE/DSF-PA, notificada al recurrente con fecha 12.01.2022, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA le imputó la presunta comisión de la infracción contenida en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP.

¹ Según consta en el Acta General de Operativo Conjunto N°20-ACTG-003584 (a fojas 06 del expediente), levantada con fecha 07.02.2020, y suscrita por el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción y por el representante del Puesto de Capitanía de Parachique.

- 1.3 El Informe Final de Instrucción N° 00030-2022-PRODUCE DSF-PA-japarra, de fecha 25.02.2022, notificado al recurrente con fecha 18.03.2022, mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 00001165-2022-PRODUCE/DS-PA.
- 1.4 Con Resolución Directoral N° 741-2022-PRODUCE/DS-PA², de fecha 31.03.2022, la Dirección de Sanciones – PA resolvió sancionar al recurrente por haber incurrido en la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00032215-2022 de fecha 19.05.2022, el recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 741-2022-PRODUCE/DS-PA, dentro del plazo legal.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 El recurrente alega que no se habría configurado la infracción imputada, puesto que, si durante la fiscalización el vehículo se encontraba estacionado es porque el conductor había salido a tomar sus alimentos. En tal sentido, afirma que no es cierto que éste haya sido intervenido por los fiscalizadores ni tampoco que se haya fugado; por lo que, refiere que en contravención a lo establecido por el numeral 11.1 del artículo 11° del REFSPA, se levantó un acta de fiscalización donde no firma el intervenido, debido a que éste no se encontraba en el vehículo.
- 2.2 Alega también que, en el acta de fiscalización levantada, al consignarse la hora de inicio y hora final de la diligencia, no se especifica si es AM. o PM. Asimismo, señala que en el acta se consigna lo siguiente: “(...) se *observó la cámara isotérmica* (...)”; de lo cual, refiere que la misma fue levantada sin fundamento y sin la presencia del conductor. Es decir, no hay documento probatorio que acredite el nombre del conductor intervenido, o que éste se haya fugado, ni que hayan abierto la puerta de la cámara isotérmica.
- 2.3 Finalmente, señala que en las fotos que obran en el expediente se aprecia la cámara isotérmica estacionada y luego al vehículo retirándose, pero no hay foto que acredite que haya habido un seguimiento por parte de los fiscalizadores. En ese sentido, afirma que, al no estar acreditado con una prueba fehaciente que haya habido una intervención *in situ*, no se puede sancionar en base a una presunción.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

Evaluar si el recurrente habría incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP y si la sanción fue determinada conforme a la normatividad correspondiente.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales

- 4.1.1 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.

² Notificada al recurrente con fecha 28.04.2022, mediante Cédula de Notificación N° 1575-2022-PRODUCE/DS-PA.

- 4.1.2 El artículo 2° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca (en adelante, la LGP), estipula 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”*.
- 4.1.3 Con arreglo a ello, en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP se establece como infracción: *“Impedir u obstaculizar las labores de fiscalización e investigación que realice el personal 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 (...)”*.
- 4.1.4 Por su parte, el artículo 220° del TUO 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.
- 4.1.5 Por último, el numeral 258.3 del artículo 258° del TUO 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.

4.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

- 4.2.1 Respecto a lo señalado por el recurrente, expuesto en los numerales 2.1, 2.2 y 2.3 cabe señalar que:
- a) El inciso 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG regula el Principio de Presunción de Licitud que establece que: *“Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”*.
 - b) No obstante, debe precisarse que el numeral 173.1 del artículo 173° del TUO de la LPAG, establece que: *“La carga de la prueba se rige por el principio del impulso de oficio establecido en la presente Ley”*. En consecuencia, se colige que es la Administración quien tiene la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador para acreditar si el recurrente incurrió en la infracción que se le imputa.
 - c) Al respecto, resulta pertinente indicar que el numeral 5.1 del artículo 5° del REFSPA establece que: *“Los fiscalizadores son los encargados de realizar las labores de fiscalización de las actividades pesqueras y acuícolas para lo cual deben estar previamente acreditados por el Ministerio de la Producción o por los Gobiernos Regionales (...)”*.
 - d) En línea con lo anterior, el inciso 3 del numeral 6.1 del artículo 6° del REFSPA señala que el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción se encuentra facultado a levantar actas de fiscalización, así como realizar las actuaciones que considere necesarias para realizar sus actividades de fiscalización establecidas en las disposiciones legales correspondientes y generar los medios probatorios que considere pertinentes.

- e) Asimismo, el inciso 2 del numeral 6.1 del artículo 6° del referido Reglamento, establece, entre las facultades de los fiscalizadores acreditados, la de **“Acceder y desplazarse sin ningún impedimento u obstaculización por el establecimiento industrial pesquero, planta de procesamiento, centro acuícola, embarcación pesquera, muelle, desembarcaderos pesqueros, punto de desembarque, unidad de transporte o en cualquier lugar donde se desarrolle o presuma el desarrollo de actividades pesqueras o acuícolas o actividades vinculadas de manera directa o indirecta a las mismas”** (resaltado agregado).
- f) De igual modo, el numeral 6.3 del artículo 6° de la citada norma señala que: **“Los hechos constatados por los fiscalizadores acreditados que se formalicen en los documentos generados durante sus actividades de fiscalización se presumen ciertos, sin perjuicio de los medios probatorios que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los administrados”** (resaltado agregado).
- g) Asimismo, sobre el desarrollo de las actividades de fiscalización, los artículos 10° y 11° del REFSPA, establecen lo siguiente:

“Artículo 10.- La fiscalización

10.1 *Previo al inicio de la fiscalización, el fiscalizador debe identificarse con el documento que lo acredite como tal, ante la persona natural o jurídica intervenida o su representante legal. De no estar presente cualquiera de los antes señalados, el fiscalizador puede realizar la fiscalización con la persona que se encuentre en el establecimiento pesquero, embarcación pesquera, muelle, desembarcadero pesquero, punto de desembarque, **unidad de transporte** o en cualquier lugar donde se desarrolle o presuma el desarrollo de actividades pesqueras o acuícolas o cualquier actividad vinculada de manera directa o indirecta a las mismas.*

(...)

“Artículo 11.- Actas de fiscalización

11.1 *Concluida la diligencia de fiscalización, el fiscalizador debe redactar el acta correspondiente, comprendiendo la hora de inicio y término de las acciones de fiscalización, la que es suscrita conjuntamente con el fiscalizado o su representante y testigos en caso los hubiere. **En el supuesto que el fiscalizado o su representante no se encuentren en las instalaciones o se negaran a suscribir el acta, se deja la constancia en dicho documento, lo cual no afecta su validez ni impide el desarrollo de la fiscalización. En caso estas circunstancias no permitan la realización de la misma, se deja la constancia correspondiente.***

(...)” (resaltado agregado).

- h) A su turno, el numeral 11.2 del artículo 11° del Reglamento en mención dispone que: **“En el Acta de Fiscalización se consignan los hechos verificados durante la fiscalización y, de ser el caso, la presunta existencia de una infracción a la normatividad pesquera o acuícola. La omisión o los errores materiales contenidos en el Acta de Fiscalización o demás documentos generados no enervan la presunción de veracidad respecto a los hechos identificados y a los medios probatorios que los sustenten”** (resaltado agregado).

- i) En virtud de lo indicado en el párrafo precedente, resulta pertinente indicar que el artículo 14° del REFSPA establece que: *“Constituyen medios probatorios la documentación que se genere como consecuencia de las acciones de fiscalización, así como los documentos generados por el SISESAT y toda aquella documentación que obre en poder de la Administración; pudiendo ser complementados por otros medios probatorios que resulten idóneos en resguardo del principio de verdad material”*.
- j) Por su parte, el artículo 243° del TUO de la LPAG, en relación con los deberes de los administrados fiscalizados, establece entre otros, los siguientes:

“Artículo 243.- Deberes de los administrados fiscalizados

Son deberes de los administrados fiscalizados:

1. *Realizar o brindar todas las facilidades para ejecutar las facultades listadas en el artículo 240.*
 2. ***Permitir el acceso de los funcionarios, servidores y terceros fiscalizadores, a sus dependencias, instalaciones, bienes y/o equipos, de administración directa o no, sin perjuicio de su derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda”*** (resaltado agregado).
- k) Por otro lado, el literal b) del artículo 6° del Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE³, con relación al ámbito de aplicación de dicha norma establece lo siguiente:

“Artículo 6.- Ámbito de aplicación

Se encuentran comprendidos en el ámbito del Programa:

(...)

- d) *Las personas naturales o jurídicas que realicen las actividades de transporte y comercialización de recursos o productos hidrobiológicos destinados tanto al consumo humano directo como al consumo humano indirecto”*.
- l) Asimismo, el literal d) del artículo 8° del citado Reglamento, en relación con los lugares donde se realizan las actividades de seguimiento, control y vigilancia comprendidas en el Programa señala lo siguiente:

“Artículo 8.- Actividades del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional

8.1. Las actividades de seguimiento, control y vigilancia comprendidas en el Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional se realizan en:

(...)

³ Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 29.10.2013

- d) *Los vehículos de transporte y comercialización de recursos hidrobiológicos destinados tanto a Consumo Humano Indirecto como a Consumo Humano Directo”.*
- m) De la normativa antes mencionada, se advierte que los **inspectores son funcionarios a los que la norma les reconoce condición de autoridad**; en consecuencia, los hechos constatados por éstos **tienen en principio veracidad y fuerza probatoria**; por lo que pueden desvirtuar por sí solos la presunción de licitud de la que gozan los administrados, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por ellos en ejercicio de sus funciones, conforme lo señala el numeral 5.1 del artículo 5° y el numeral 6.1 del artículo 6° del REFSPA.
- n) En el presente caso, la Administración aportó como medios probatorios: (i) el Acta de Fiscalización N° 20-AFIV-000332, de fecha 07.02.2020, realizado por el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción a la cámara isotérmica de placa de rodaje N° M4M-786, de propiedad del recurrente; y, (ii) el Acta General de Operativo Conjunto N°20-ACTG-003584, levantada en la misma fecha, y suscrita por el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción y por el representante del Puesto de Capitanía de Parachique; en virtud de los cuales se verifica que, durante el operativo conjunto de control llevado a cabo el día 07.02.2020 en la Playa Mataballo, ubicada en la provincia de Sechura, departamento de Piura, el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción, con apoyo del representante del puesto de la Capitanía de Parachique, constató que la cámara isotérmica de placa de rodaje N° M4M-786, de propiedad del recurrente, se encontraba estacionada, cerrada y con el conductor a bordo; por lo que, procedieron a acercarse y presentarse ante éste, e indicarle que procederían a realizar la fiscalización correspondiente; ante lo cual, el conductor, haciendo caso omiso, encendió el vehículo y se retiró del lugar.
- o) Asimismo, se observa a fojas 01 a 02 del expediente tres (03) vistas fotográficas, donde se observa lo siguiente: Fotografía 01: Cámara isotérmica de placa de rodaje M4M-786, estacionada en la playa Mataballo; Fotografía 02: Posterior de la cámara isotérmica de placa de rodaje M4M-786 en la playa Mataballo; y Fotografía 03: La cámara isotérmica de placa de rodaje M4M-786, retirándose / fugándose de la playa Mataballo.
- p) Ahora bien, conforme a los fundamentos desarrollados y a las normas antes citadas, cabe indicar que, mediante Acuerdo N° 002-2017 del Pleno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, realizado con fecha 29.08.2017, tal como consta en el ACTA N° 001-2017-PRODUCE/CONAS-PLENO, dicho pleno consideró que *“(…) los conductores de las cámaras isotérmicas que transportan recursos hidrobiológicos, son servidores de la posesión de dichos recursos, es decir, mandatarios, toda vez que sus actuaciones, en relación con la actividad de transporte que realizan, dependen del titular del vehículo de transporte, dado que realizan el traslado de recursos hidrobiológicos en representación de éste, es decir, no actúan por cuenta propia,”* y, en tal sentido, acordó por unanimidad: *“(…) que en los procedimientos sancionadores iniciados en el marco del numeral 26⁴ 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**”* (resaltado agregado).

⁴ Actualmente, la infracción tipificada por el referido numeral se encuentra recogida en el numeral 1 del artículo 134° del RLGP, de acuerdo con la modificación introducida por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

- q) Acorde con ello, el Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Resolución Ministerial N° 378-2021-PRODUCE, establece en su artículo 25°, literal a), como uno de los objetivos de las sesiones del pleno: “*Uniformizar y definir los criterios técnicos y legales para mejor resolver los asuntos a cargo del Consejo de Apelación de Sanciones*”.
- r) En tal sentido, el criterio establecido por el pleno del Consejo de Apelación de Sanciones en el referido acuerdo constituye un lineamiento interpretativo para la aplicación del numeral 26 (ahora numeral 1) del RLGP, por parte de las Áreas Especializadas del referido Consejo.
- s) En cuanto a las afirmaciones efectuadas por el recurrente con respecto a que el vehículo se encontraba estacionado porque el conductor había salido a tomar sus alimentos y que, por tanto, no es cierto que éste haya sido intervenido por los fiscalizadores ni tampoco que se haya dado a la fuga; cabe señalar que las mismas, al no estar respaldados por medios probatorios que acrediten lo afirmado, tienen la calidad de meras declaraciones de parte, las que por sí solas resultan insuficientes para desvirtuar los hechos constatados por el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción, los cuales, de acuerdo a lo dispuesto por el numeral 6.3 del artículo 6° del REFSPA, se presumen ciertos, sin perjuicio de los medios probatorios que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los administrados.
- t) Por lo expuesto en los párrafos anteriores, en aplicación de los principios de impulso de oficio y verdad material establecidos en los numerales 1.3 y 1.11 del inciso 1 del artículo IV del TUO de la LPAG, y el principio de causalidad establecido en el numeral 8 del artículo 248° del mismo texto normativo, se ha llegado a la convicción que fue el recurrente quien impidió las labores de fiscalización del inspector acreditado por el Ministerio de la Producción, al haberle hecho caso omiso cuando éste se acercó al vehículo y le indicó que procederían a fiscalizarlo, encendiendo a continuación el vehículo y retirándose del lugar. Por lo que queda acreditada la responsabilidad por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP.
- u) En consecuencia, la Administración ha cumplido con el mandato legal de la carga de la prueba, habiendo desvirtuado la presunción de licitud con la que contaba el recurrente.
- v) Por tanto, lo alegado por el recurrente carece de sustento y no logra desvirtuar las imputaciones en su contra.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones - PA, el recurrente incurrió en la infracción tipificada en el inciso 1 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° del referido cuerpo legal 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 REFSPA y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a la facultades establecidas en el 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 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N° 378-2021-PRODUCE; y estando al pronunciamiento efectuado mediante Acta de Sesión N° 022-2022-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 06.07.2022, de la Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones, el mismo que fue publicado en el portal del Ministerio de Producción del mismo día;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor **VICENTE CHAPOÑAN SIESQUEN** contra la Resolución Directoral N° 741-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 31.03.2022; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción impuesta en la citada Resolución Directoral por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 2°.- DISPONER que el importe de la multa más los intereses legales deberán ser abonados de acuerdo con el numeral 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 3°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación al recurrente conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese

LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

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