



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° *905* -2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA,

27 JUN. 2019

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **INDUSTRIAL DON MARTIN S.A.C.**¹ con RUC N° 20118798539, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00019984-2018 de fecha 01.03.2018, contra la Resolución Directoral N° 315-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.01.2018, que la sancionó con una multa ascendente a 1.12 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante UIT) y el decomiso del recurso caballa², por suministrar información incorrecta a las autoridades competentes el día 17.08.2016, incurriendo con ello en la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y modificatorias, en adelante el RLGP.
- (ii) El expediente N° 6432-2016-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 De acuerdo al Reporte de Ocurrencias 06 - N° 000369, de fecha 17.08.2016, el inspector del Ministerio de la Producción, constató lo siguiente: *"Siendo las 16:40 horas del 17.08.2016, encontrándonos dentro de las instalaciones de la PPPP INDUSTRIAL DON MARTIN S.A.C. (...) constatándose que la planta de harina residual se encontraba sin realizar actividad de producción; posteriormente se le comunica al representante de la planta que se va a realizar una trazabilidad a la producción de harina residual para lo cual se le solicitó sus partes diarios de producción de harina y aceite de pescado y Certificado de Procedencia (...) como resultado de la trazabilidad se obtuvo 2615 kg. en poza y 179 sacos de harina, constatándose en físico 174 sacos, más harina a granel una cantidad aproximada de 40 sacos, no encontrándose conforme según documentos presentados"*.
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 2344-2017-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 11.05.2017 se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador a la recurrente por el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.

¹ Debidamente representado por el señor PAUL GUTIERREZ DE RUTE, según consulta en la página web de SUNAT.

² El decomiso fue declarado INAPLICABLE por el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 315-2018-PRODUCE/DS-PA.

- 1.3 Con fecha 11.01.2018, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, emitió el Informe Final de Instrucción N° 00095-2018-PRODUCE/DSF-PA-aperalta³.
- 1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 315-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.01.2018⁴, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 1.12 UIT y el decomiso del recurso caballa, por infringir el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante el escrito con Registro N° 00019984-2018 presentado el 01.03.2018, la recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 315-2018-PRODUCE/DS-PA.

II. ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La recurrente solicita que se declare la caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador, en virtud a lo dispuesto por el artículo 259° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁵, en adelante el TUO de la LPAG debido a que en el presente caso se ha cumplido largamente el plazo de nueve meses prorrogables por tres meses adicionales.
- 2.2 Señala que los administrados se ven imposibilitados de oponer cuestionamiento a las afirmaciones hechas por los inspectores en los Reportes de Ocurrencias; agrega que en el presente caso no corresponde que el inspector del Ministerio de la Producción realice acciones de fiscalización a su planta, puesto que la Administración ha delegado dicha facultad a empresas privadas, lo cual ha viciado todo el procedimiento administrativo sancionador; añade que no se ha tomado en cuenta las observaciones vertidas por su representante en el Reporte de Ocurrencias.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

Verificar si la recurrente ha incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP; y si la sanción ha sido impuesta de conformidad con la normativa correspondiente.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales

- 4.1.1 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

³ Notificado mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 0476-2018-PRODUCE/DS-PA, con fecha 16.01.2018.

⁴ Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 1260-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 08.02.2018.

⁵ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25.01.2019

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.

- 4.1.2 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.
- 4.1.3 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.”*
- 4.1.4 De igual manera el artículo 77° de la referida Ley 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.”*
- 4.1.5 El inciso 38 del artículo 134° del RLGP, establecía como infracción *“Suministrar información incorrecta o incompleta a las autoridades competentes o negarles acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera, cuya presentación se exige”*.
- 4.1.6 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 benígna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.
- 4.1.7 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.”*
- 4.1.8 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.”*

4.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

4.2.1 Respecto a lo señalado en el punto 2.1 de la presente Resolución, cabe indicar que:

- a) El artículo 109° de la Constitución Política del Perú establece que: "La Ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma Ley que posterga su vigencia en todo o en parte".
- b) El Decreto Legislativo N° 1272, que modificó la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General y derogó la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21.12.2016; por tanto, dicho dispositivo legal entró en vigencia el 22.12.2016. Cabe precisar que, dentro de las modificaciones establecidas por la citada norma, se encuentra la adición de la figura jurídica de caducidad dentro de los procedimientos administrativos sancionadores.
- c) En ese sentido, mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE de fecha 02.02.2017, se emite el Reglamento de Organización y Funciones del Produce, en adelante ROF, el cual establece la división de etapas instructiva y sancionadora.
- d) En esa línea de argumentación, la etapa instructiva queda a cargo de la Dirección de Supervisión y Fiscalización, advirtiéndose en el Artículo 87 del ROF (Funciones de la Dirección de Supervisión y Fiscalización), específicamente en los literales k) Ejecutar las acciones de supervisión y fiscalización para verificar la comisión de presuntas infracciones en materia pesquera y acuícola; y l) Conducir la etapa de instrucción del procedimiento administrativo sancionador y remitir a la Dirección de Sanciones el informe que contenga los medios probatorios que acrediten o sustenten la comisión de presuntas infracciones en materia pesquera y acuícola.
- e) El artículo 259° del TUE de la LPAG regula la aplicación de la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador. En el inciso 1 del referido artículo se indica que: *"El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo"*.
- f) Asimismo, resulta oportuno precisar que el inicio del procedimiento administrativo sancionador se efectuó válidamente el 11.05.2017 con Notificación de Cargos N° 2344-2017-PRODUCE/DSF-PA que corre a fojas 22 del expediente, y que el 29.01.2018 se emitió la Resolución Directoral N° 315-2018-PRODUCE/DS-PA, la cual fue notificada el 08.02.2018.

- g) En ese sentido, teniendo en cuenta lo precisado en los párrafos precedentes, se advierte que desde la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la emisión de la Resolución Directoral N° 315-2018-PRODUCE/DS-PA, no habrían transcurrido los (9) nueve meses señalados en la norma; por lo tanto, no resulta aplicable la caducidad deducida en el presente caso, siendo carente de sustento lo alegado por la empresa recurrente.
- h) Por lo tanto, considerando los argumentos expuestos se desestima lo alegado por la empresa recurrente.

4.2.2 Respecto a lo señalado por la recurrente en el punto 2.2 de la presente Resolución; cabe indicar que:

- a) El inciso 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”*, y el inciso 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG, establece que *“Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”*. En consecuencia, es a la Administración a quien le corresponde la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador para determinar la responsabilidad de los administrados.
- b) 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 (...)”*⁶. 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.
- c) 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 intereses de los administrados”*⁷, de forma tal que la Administración cuente con instrumentos adecuados al momento de emitir un pronunciamiento.
- d) El artículo 39° 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, 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.

⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica S.A. Novena edición. Lima, Mayo, 2011, p. 725.

⁷ MAYOR SÁNCHEZ, Jorge Luis. El Proceso Contencioso Administrativo Laboral. p. 250.

- e) Además, el artículo 5° del TEO 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.
- f) Mediante Decreto Supremo N° 027-2003-PRODUCE crea el Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo. El Decreto Supremo N° 002-2010, modificado por el Decreto Supremo N° 008-2010-PRODUCE amplía los alcances del programa de vigilancia y control a los establecimientos industriales pesqueros consignados en la Resolución Ministerial N° 169-2010-PRODUCE.
- g) El inciso 1 del artículo 33° del Decreto Legislativo N° 1084, establece que el Ministerio de la Producción desarrolla el Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo, a través de empresas certificadoras/supervisoras de prestigio internacional.
- h) De lo expuesto se colige que la norma faculta a los inspectores del Ministerio de la Producción para realizar labores de inspección y vigilancia de los recursos hidrobiológicos en las actividades pesqueras y acuícolas, en todo lugar donde éstas se desarrollen, y que el hecho que el Ministerio de la Producción haya otorgado facultades de fiscalización a empresas privadas no implica que haya renunciado a su facultad de fiscalización; razón por la cual lo argumentado por la recurrente en dicho extremo carece de fundamento.
- i) En el presente caso, la Administración ofreció como medio probatorio el Reporte de Ocurrencias 06 - N° 000369, de fecha 17.08.2016, mediante el cual el inspector del Ministerio de la Producción, constató lo siguiente: *“Siendo las 16:40 horas del 17.08.2016, encontrándonos dentro de las instalaciones de la PPPP INDUSTRIAL DON MARTIN S.A.C. (...) constatándose que la planta de harina residual se encontraba sin realizar actividad de producción; posteriormente se le comunica al representante de la planta que se va a realizar una trazabilidad a la producción de harina residual para lo cual se le solicitó sus partes diarios de producción de harina y aceite de pescado y Certificado de Procedencia (...) como resultado de la trazabilidad se obtuvo 2615 kg. en poza y 179 sacos de harina, constatándose en físico 174 sacos, más harina a granel una cantidad aproximada de 40 sacos, no encontrándose conforme según documentos presentados”.*

- j) En ese sentido, de lo señalado en el Reporte de Ocurrencias 06 - N° 000369, de fecha 17.08.2016, se observa que los hechos constatados permiten verificar que la recurrente incurrió en la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, referida a "Suministrar información incorrecta, o incompleta a las autoridades competentes o negarles acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera, cuya presentación se exige; toda vez que se ha verificado que la recurrente entregó documentación incompleta al inspector del Ministerio de la Producción.
- k) De ese modo, la Administración ha cumplido con la carga de la prueba, habiendo desvirtuado la presunción de inocencia con la que contaba la recurrente, constatándose la comisión de la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, verificándose que la imputación de la citada infracción fue realizada de conformidad con los principios de legalidad y tipicidad establecidos en la TUO de la LPAG; por lo que carece de sustento lo alegado por la recurrente.
- l) Asimismo, cabe señalar que el autor Nieto indica que "(...) *actúa con culpa o imprudencia (o negligencia) el que realiza un hecho típicamente antijurídico, no intencionadamente sino por haber infringido un deber de cuidado que personalmente le era exigible y cuyo resultado debía haber previsto (...)*", por lo que "(...) *la culpa consiste, en definitiva, en no haber previsto lo que debía preverse y en no haber evitado lo que debía evitarse*"⁸.
- m) Del mismo modo, De Palma, precisa que "el grado de diligencia que se impone desde el Derecho Administrativo Sancionador estará en función de diversas circunstancias: a) el tipo de actividad, pues ha de ser superior la diligencia exigible a quien desarrolla actividades peligrosas; b) actividades que deben ser desarrolladas por profesionales en la materia; c) actividades que requieren previa autorización administrativa"⁹, y que "***actúa de forma culposa o imprudente la persona que, al desatender un deber legal de cuidado, no se comporta con la diligencia que le es exigible y realiza (de forma no dolosa o intencionada) la conducta tipificada como infracción, siendo tal hecho previsible y evitable. Por tanto, la culpa o imprudencia supone la inobservancia de la diligencia exigible. La infracción de una norma de cuidado mediante un actuar negligente, de cuidado, imprevisor, que lleva a la persona a realizar una conducta constitutiva de infracción. En consecuencia, estamos ante una infracción administrativa negligente cuando la conducta típica debida ha sido debida a la falta de diligencia exigible o a la vulneración de la norma de cuidado***"¹⁰. (Lo subrayado y resaltado es nuestro)
- n) En tal sentido, los recursos hidrobiológicos son patrimonio de la Nación, por tanto, es deber de todos proteger y preservar la existencia, así como garantizar la

⁸ NIETO, Alejandro. *El Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2012. p. 392.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 1996 p. 35.

explotación racional de los mismos. Por tal motivo, las personas naturales o jurídicas dedicadas a la actividad de extracción y procesamiento de recursos hidrobiológicos contemplan ciertos riesgos los cuales son propios de la actividad misma; por ende, se precisa que al ser la recurrente una empresa dedicada al rubro pesquero, tenía conocimiento de lo dispuesto en el RLGP y la LGP, y que se encontraba impedida de "Suministrar información incorrecta, o incompleta a las autoridades competentes", a fin de no infringir la normatividad pesquera y evitar la imposición de sanciones por la comisión de infracción al inciso 38 del artículo 134° del RLGP. Por tanto, la conducta ilícita detectada en el presente procedimiento administrativo sancionador, responde a la falta de diligencia de la recurrente. Consecuentemente, se tiene que en el presente procedimiento administrativo se ha sancionado a la recurrente por cuanto su acción vulnera el orden dispuesto en la LGP y el RLGP, quedando sin mayor fundamento lo argumentado por la recurrente.

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

Finalmente, es preciso mencionar que el numeral 218.2 del artículo 218° del TUO del 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. Asimismo, se debe señalar que en los procedimientos sancionadores, los recursos administrativos destinados a impugnar la imposición de una sanción estarán sujetos al silencio administrativo negativo, conforme a lo dispuesto por el numeral 199.6 del artículo 199° del TUO del LPAG.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en la LGP, el RLGP, el RISPAC, el REFSPA, y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las 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 6° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **INDUSTRIAL DON MARTIN S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 315-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.01.2018; en consecuencia, **CONFIRMAR** las sanciones de multa y decomiso¹¹ impuestas a la citada empresa, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

¹¹ El decomiso fue declarado INAPLICABLE por el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 315-2018-PRODUCE/DS-PA.

Artículo 2°.- DISPONER que el importe de la multa y los intereses legales deberán ser abonados de acuerdo al 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 a la recurrente conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,



LUIS ANTONIO ALVA BURGA
Presidente
Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones