

# MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería



## Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° *868* -2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA,

27 JUN. 2019

### VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por el señor **HECTOR PANTA PANTA**, en adelante el recurrente, identificado con DNI 02809287, mediante escrito adjunto con Registro N° 00000677-2017-2 presentado con fecha 12.06.2018, contra la Resolución Directoral N° 3735-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.05.2018, que lo sancionó con una multa de 0.44 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y el decomiso de 3.150 t. del recurso hidrobiológico de anchoveta, por haber extraído recursos hidrobiológicos con volúmenes mayores a la capacidad de bodega autorizada en el permiso de pesca, infracción tipificada en el inciso 75<sup>1</sup> del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus modificatorias correspondientes, en adelante el RLGP.
- (ii) El expediente N° 0093-2017-PRODUCE/DGS.

### I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el Reporte de Ocurrencias 2008-118: N° 000055 de fecha 29.12.2016 en la localidad de Sechura, el inspector del SGS debidamente acreditado por el Ministerio de la Producción consignó lo siguiente: "(...) Al finalizar la descarga se constató que la E/P "Esperanza en Cristo II" con matrícula PT-19876-CM, según reporte de pesaje N 5507 con un peso descargado de 38, 350 t. excedió en 8.95% su capacidad de bodega, siendo esta de 35.2 t., según portal del Ministerio de la Producción (...)".
- 1.2 Mediante la Resolución Directoral N° 3735-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.05.2018, se sancionó al recurrente<sup>2</sup> con una multa de 0.44 UIT, y el decomiso de 3.150 t. del recurso hidrobiológico de anchoveta, por haber extraído recursos hidrobiológicos con volúmenes mayores a la capacidad de bodega autorizada en el permiso de pesca, infracción tipificada en el inciso 75 del artículo 134° del RLGP.

<sup>1</sup> Relacionado al inciso 29 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

<sup>2</sup> Notificada al recurrente mediante Cédula de Notificación Personal N° 6403-2018-PRODUCE/DS-PA el día 25.05.2018, obrante a fojas 43 del expediente.

- 1.3 Mediante escrito adjunto con Registro N° 00000677-2017-2 presentado con fecha 12.06.2018, el recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 3735-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.05.2018.
- 1.4 Mediante escrito con Registro N° 00131973-2018 de fecha 26.12.2018, la empresa **CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C. – COPEINCA** puso en conocimiento de la Dirección de Sanciones – PA, el pago de intereses sobre las entregas de materia prima producto de los decomisos efectuados en su EIP.

## II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1. El recurrente alega, que hubo una vulneración a los principios de legalidad, licitud y debido procedimiento; toda vez que se ha presumido por anticipado de la comisión de la infracción sin tener en cuenta la valoración de los argumento de defensa y los medios probatorios, señalando sin ningún sustento probatorio que resulta imposible que haya existido algún residuo de la embarcación anterior, asumiendo por anticipado que los equipos de succión de los EIP no pueden tener fallas mecánicas. En ese sentido, indica que existe un supuesto de incumplimiento de obligaciones por causal de fuerza mayor, según lo prescrito en el artículo 1315° del código civil vigente, lo cual exime de responsabilidad.
- 2.2. Manifiesta que no existe razonabilidad en la multa Impuesta ya que no se ha seguido los criterios de graduación de acuerdo al beneficio ilícito, la probabilidad de detección de la infracción, la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, el perjuicio económico causado, la reincidencia, las circunstancias de la comisión de la infracción y la existencia o no de intencionalidad de la conducta del infractor.
- 2.3. Finalmente, solicita la inmediata aplicación de los lineamientos contenidos en el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, por cuanto le resulta más favorable.

## III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

- 3.1 Verificar si el recurrente ha incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 75 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 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.
- 4.1.2 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.
- 4.1.3 El artículo 1° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, en adelante la LGP, establece que: *“La presente Ley tiene por objeto normar la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos y de asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, optimizando los beneficios*

*económicos en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad”.*

4.1.4 El artículo 2° de 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”.*

4.1.5 El inciso 75 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción: *“Extraer recursos hidrobiológicos con volúmenes mayores a la capacidad de bodega autorizada en el permiso de pesca”.*

4.1.6 Asimismo, el Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el REFSPA, para la infracción prevista el código 29<sup>3</sup> determina como sanción la siguientes:

<b>Código 29</b>	<i>Multa</i>	
	<i>Decomiso</i>	<i>del porcentaje en exceso de la tolerancia establecida del 3% y 6% según corresponda</i>

4.1.7 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.

4.1.8 Que el artículo 220° del Texto Único Ordenando de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante 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.

4.1.9 Asimismo, 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 alegado por el recurrente en el punto 2.1. y 2.2. de la presente resolución, se debe señalar que:

- a) 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”.*

<sup>3</sup> Relacionado al inciso 75 del artículo 134° del RLGP.

- 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 (...)"*<sup>4</sup>. 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 interés de los administrados"*<sup>5</sup>, de forma tal que la Administración cuente con instrumentos adecuados al momento de emitir un pronunciamiento.
- d) El artículo 39° del TUO del RISPAC, dispuso que: *"el Reporte de Ocurrencias, así como la 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"*.
- e) El inciso 75 del artículo 134° del RLGP prohíbe *"Extraer recursos hidrobiológicos con volúmenes mayores a la capacidad de bodega autorizada en el permiso de pesca"*.
- f) Al respecto, la administración ofreció como medio probatorio el Reporte de Ocurrencias 2008-118: N° 000055, en el que se advierte que el inspector constató que el recurrente, en su calidad de titular de la embarcación pesquera "ESPERANZA EN CRISTO II" de matrícula N° PT-19876-CM, extrajo recursos hidrobiológicos excediendo el 8.95% de la capacidad de bodega autorizada en su permiso de pesca.
- g) Asimismo, cabe indicar que de acuerdo con el Informe DIF N° 00107-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-arosado de fecha 20.04.2011 para realizar la actividad de descarga se realizan las siguientes etapas: a) La descarga se inicia cuando la embarcación se acodera o se amarra a la chata, le introducen el manguerón por la escotilla a la bodega donde se encuentra la pesca, a su vez le adicionan con otras mangueras agua de mar para poder succionarlo, sincronizando la succión con la adición de agua de mar en la bodega; b) Cuando todo el pescado ha sido succionado cortan el ingreso de agua a la bodega, luego sacan el manguerón de la bodega de la embarcación, el cual es introducido en el mar donde sigue succionando agua de mar con la finalidad de limpiar toda la tubería; c) En el otro extremo, en la tolva de la planta el representante de la embarcación está atento de que todo el pescado haya sido bombeado y pesado (para su efecto de pago) siendo la prueba de que eso ocurre cuando comienza a salir agua de mar denominada agua blanca, señal de que la tubería se encuentra limpia sin pesca.
- h) Adicionalmente a ello debe mencionarse que en la chata ubicada en el mar siempre se encuentran los inspectores del Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desembarque en el Ámbito Marítimo, así como el operador de la chata y el tolvero de la planta, por lo cual hay tres personas controlando la descarga, puesto que el inspector del programa de control que se encuentra en la tolva verifica que los datos de la embarcación estén correctos y que la

<sup>4</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica S.A. Novena edición. Lima, Mayo, 2011, p. 725.

<sup>5</sup> MAYOR SANCHEZ, Jorge Luis. El Proceso Contencioso Administrativo Laboral. P. 250.

tolva se encuentre funcionando normalmente, asimismo, al final de la descarga toma datos de ésta y recaba copia de su recepción (wincha).

- i) Asimismo, de la revisión del Acta de Inspección (Desembarque) 2008-118 :N° 001865 no se observa que los inspectores que verificaron la descarga de la embarcación pesquera "ESPERANZA EN CRISTO II" de matrícula N° PT-19876-CM hayan consignado en el rubro denominado "Observaciones del Inspector" que se haya detectado residuos de descargas anteriores.
- j) Además, de la revisión de los actuados que obran en el expediente se observa que el recurrente no ha presentado prueba alguna que sustente que durante la inspección desarrollada el día 29.12.2016 el exceso de la descarga se debió a residuos de descargas anteriores. En tal sentido, su argumento solo tiene la calidad de declaración de parte, que al ser confrontados con las pruebas aportadas por la Administración y lo verificado por los inspectores, no resulta suficiente para desvirtuar los hechos materia de la presente infracción.
- k) Por tanto, la Administración ha cumplido con la carga de la prueba, habiendo desvirtuado la presunción de licitud con la que contaba el recurrente, constatándose la comisión de la infracción tipificada en el inciso 75 del artículo 134° del RLGP, verificándose que la imputación de la citada infracción fue realizada de conformidad con los principios de legalidad, verdad material y demás principios establecidos en la TUO de la LPAG.
- l) En relación al caso fortuito y la fuerza mayor<sup>6</sup>, cabe precisar que ambos son causales de exoneración de responsabilidad por inejecución de obligaciones, y se configuran cuando ocurre un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, lo cual debe además ser probado por quien lo alega.
- m) Guillermo Cabanellas<sup>7</sup>, señala que el caso fortuito es el suceso inopinado que no se puede prever ni resistir, estando ante la ecuación de un incumplimiento en que la culpabilidad personal se desvanece ante lo insuperable de los hechos pudiendo concretarse diciendo que se requiere pero no se puede cumplir, señalando como circunstancias para admitir el caso fortuito:

- (i) Que sea independiente a la voluntad humana el hecho que haya dado lugar al acontecimiento inesperado o imprevisto.
- (ii) Que fuera imposible prever el suceso que motive el caso fortuito, y que en el caso de poder preverse no haya habido medio de evitarlo.
- (iii) Que a consecuencia del mismo, el deudor se encuentre en la imposibilidad de satisfacer sus obligaciones.
- (iv) No tener participación en los hechos, ni en la agravación del daño o perjuicio que haya resultado para el acreedor.

- n) Habiéndose acreditado mediante el Reporte de Ocurrencias 2008-118 N° 000055, que el recurrente ha incurrido en la infracción prevista en el inciso 75 del artículo 134° del RLGP, resulta pertinente indicar que lo sostenido por el recurrente no lo exime de responsabilidad, toda vez que al ser una persona que desarrolla la actividad pesquera tiene conocimiento del marco normativo que la autoriza a realizar las actividades propias de su rubro y conoce las

<sup>6</sup> Artículo 1315° del Código Civil: "Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso".

<sup>7</sup> CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". 8<sup>va</sup> Edición, Tomos II y IV. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires.

prohibiciones establecidas para la faena de pesca a desarrollar, por lo que debe tomar las medidas necesarias para no infringir la normatividad pesquera. Bajo la premisa de lo expuesto, se señala el recurrente no puede alegar que se trata de un caso fortuito o fuerza mayor.

- o) Por otro lado, el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG, respecto al Principio de Razonabilidad señala que lo siguiente:

*"3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:*

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;*
- b) La probabilidad de detección de la infracción;*
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;*
- d) El perjuicio económico causado;*
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.*
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y*
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor".*

- p) En cuanto a los criterios de graduación correspondientes al principio de razonabilidad; es preciso señalar que la Corte Suprema de Justicia de la República en su Acuerdo Plenario N° 1-2007/ESV-22, ha establecido como precedente vinculante en el cuarto y quinto fundamento jurídico de la Ejecutoría Suprema recaída en el Recurso de Nulidad N° 2090-2005, emitida el 07.06.2006, lo siguiente: "(...) **que el procedimiento administrativo sancionador busca garantizar sólo el funcionamiento correcto de la Administración Pública, las sanciones disciplinarias tienen, en general, la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas y, como tal, suponen una relación jurídica específica y conciernen sólo a las personas implicadas en dicha relación y no a todas sin distinción, como acontece en general con las normas jurídicas penales; que las medidas disciplinarias constituyen la contrapartida de los deberes especiales a que están sometidos sus miembros y el Derecho administrativo sancionador no se rige por el principio de lesividad sino por criterios de afectación general, de suerte que la sanción administrativa no requiere la verificación de lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos y generalmente opera como respuesta ante conductas formales o de simple desobediencia a reglas de ordenación; que, en cambio, el delito debe encerrar siempre un mayor contenido de injusto y de culpabilidad; que la lesividad o peligrosidad de la conducta y el menoscabo al bien jurídico son siempre de mayor entidad en el delito con relación a la infracción administrativa".** (El resaltado es nuestro).

- q) De igual forma, se debe mencionar que la recurrente en su calidad de persona jurídica concedora de la normatividad pesquera y de las obligaciones que la ley le impone como tal,

así como de las consecuencias que implican la inobservancia de las mismas, tiene el deber de adoptar todas las medidas pertinentes a fin de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la normativa pesquera y de no incurrir en hechos que conlleven a la comisión de la infracción administrativa, como aconteció en el presente caso.

- r) Cabe añadir que en el presente procedimiento administrativo se ha sancionado a la recurrente, por cuanto su accionar vulnera el orden dispuesto por el RLGP; además, de conformidad con lo establecido en el artículo 79° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, **toda infracción será sancionada administrativamente.** (Lo resaltado es nuestro). En consecuencia se desestima lo alegado por el recurrente.
- s) Finalmente, que de la revisión de los medios probatorios ofrecidos por la Administración y la documentación que obra en el expediente, se verifica que en el desarrollo del presente procedimiento administrativo sancionador se han respetado todos los derechos y garantías de los recurrentes al habersele garantizado su derecho a la defensa con la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador, con todos los medios probatorios aportados por la Administración, realizado a través de la Notificación de Cargos N° 392-2018-PRODUCE/DSF-PA, recibido con fecha 30.01.2018, en el marco a lo establecido en los artículos 254° y 255° del TUO de la LPAG.

4.2.2 Respecto a lo alegado por el recurrente en el punto 2.3 de la presente resolución, se debe señalar que:

- a) El principio de retroactividad benigna ya ha sido objeto de análisis en el considerando 49 y siguientes de la Resolución Directoral N° 3735-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.05.2018, teniendo en cuenta lo dispuesto en el REFSPA, por lo que carece de objeto emitir un pronunciamiento al respecto.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones –PA, el señor **HECTOR PANTA PANTA** incurrió en la infracción tipificada en el inciso 75 del artículo 134° del RLGP, materia del presente procedimiento administrativo sancionador.

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 afecta 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 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°.- DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el señor **HECTOR PANTA PANTA**, contra la Resolución Directoral N° 3735-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.05.2018; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanciones impuestas, 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 y los intereses legales deberán ser abonados 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 3°.- 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, notifíquese y comuníquese,



**LUIS ANTONIO ALVA BURGA**

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería  
Consejo de Apelación de Sanciones