



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 1337-2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 28 AGO. 2019

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **AUSTRAL GROUP S.A.A.**, identificada con RUC N° 20338054115, en adelante la empresa recurrente, mediante escrito con Registro N° 00129015-2017-2 de fecha 16.11.2018, contra la Resolución Directoral N° 6628-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.10.2018, la cual la sancionó con una multa de 2.81 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por incurrir en la infracción referida a impedir u obstaculizar las labores de muestreo biométrico de los inspectores u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente, tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y modificatorias, en adelante el RLGP¹.
- (ii) El Expediente N° 0130-2018-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el Reporte de Ocurrencias 1506-110 N° 000055 de fecha 25.07.2017, el inspector de la empresa SGS del Perú S.A.C., constató que: *"Al realizar el muestreo biométrico a la E/P JUANCHO con matrícula CO-12232-PM se constató que suministró información incorrecta debido a que se me proporcionó como pesca declarada 70 TM según el Reporte de Cala N° 12232-0046, descargando solo 20.155 TM según RP N° 5956 de la tolva 1, por lo que no se pudo sacar la segunda ni tercera muestra (...)".*
- 1.2. Mediante la Notificación de Cargos N° 680-2018-PRODUCE/DSF-PA, de fecha 05.02.2018, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra la empresa recurrente, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3. El Informe Final de Instrucción N° 790-2018-PRODUCE/DSF-PA-Izapata², emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.
- 1.4. Mediante la Resolución Directoral N° 6628-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.10.2018³, se sancionó a la empresa recurrente con una multa de 2.81 UIT, por incurrir en la infracción referida a impedir u obstaculizar las labores de muestreo biométrico de los inspectores u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente, tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.

¹ Actualmente recogido en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

² Notificado el 29.08.2018 mediante Cédula de Notificación Personal del Informe Final de Instrucción N° 10953-2018-PRODUCE/DS-PA.

³ Notificada el 25.10.2018 mediante Cédula de Notificación Personal N° 13008-2018-PRODUCE/DS-PA.

- 1.5. Mediante el escrito de Registro N° 00129015-2017-2 de fecha 16.11.2018, se interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 6628-2018-PRODUCE/DS-PA, dentro del plazo legal.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 Sostiene que el hecho que exista una diferencia entre la pesca declarada y la pesca descargada no justifica el inicio del procedimiento administrativo sancionador en su contra por infringir el inciso 26 del artículo 134° del RLGP, toda vez que en el Cuadro de Infracciones y Sanciones del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, no existe ningún tipo que describa el hecho antes descrito. Por tanto, la Administración al pretender configurar la ocurrencia con un impedimento u obstaculización de las labores de muestreo del inspector, realiza un ejercicio abusivo de la potestad sancionadora, habiéndose vulnerado el Principio de Tipicidad y Legalidad.
- 2.2 Precisa que la Resolución impugnada se fundamentó en una motivación aparente debido a que fue emitida sin analizar ni revisar los instrumentos invocados en su escrito de descargos, vulnerando el Principio de Presunción de Licitud.
- 2.3 Invoca la aplicación del Principio de Predictibilidad por el cual, la autoridad administrativa deberá tener en cuenta los precedentes administrativos emitidos, como la Resolución Directoral N° 4432-2015-PRODUCE/DGS.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 6628-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.10.2018, contiene un vicio de nulidad.
- 3.2 En caso la Resolución Directoral N° 6628-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.10.2018, adoleciera de nulidad, determinar si resulta factible resolver sobre el fondo del asunto.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales

- 4.1.1 Por medio del Decreto Supremo 019-2011-PRODUCE, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, en adelante el TUO del RISPAC.
- 4.1.2 Mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE⁴, se aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (en adelante el REFSPA). Asimismo, conforme a su Segunda Disposición Complementaria Final, dicho decreto supremo entró en vigencia a los quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, es decir, el 04.12.2017.
- 4.1.3 La Única Disposición Complementaria Transitoria del referido decreto supremo, dispone que: *"Los procedimientos administrativos sancionadores en trámite se rigen por la normatividad vigente al momento de la comisión de la infracción, salvo que la norma posterior sea más beneficiosa para el administrado. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda"*.
- 4.1.4 De otro lado, el inciso 26 del artículo 134° del RLGP establece que se considera infracción: *"Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal de la DIGSECOVI, IMARPE, IIAP, los*

⁴ Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 10.11.2017.

observadores CIAT y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente".

- 4.1.5 El Cuadro de Sanciones del TUO del RISPAC, para la infracción prevista en el sub código 26.15 del código 26, determinaba como sanción lo siguiente:

<i>Impedir u obstaculizar labores de muestreo en E/P industrial o de mayor escala</i>	<i>25 UIT</i>
---	---------------

4.2 Verificación de la infracción administrativa prevista en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP, teniendo en cuenta lo señalado por la empresa recurrente en el punto 2.1 de su recurso de apelación.

- 4.2.1 El artículo 156° del TUO de la LPAG, dispone que la autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular la tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

- 4.2.2 Igualmente, se debe mencionar que el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de órgano de última instancia administrativa en materia sancionadora, tiene el deber de revisar el desarrollo de todo el procedimiento administrativo sancionador y verificar que éste haya cumplido con respetar las garantías del debido procedimiento. De lo expuesto, se desprende que si se detecta la existencia de un vicio, corresponde aplicar las medidas correctivas del caso.

- 4.2.3 Los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, disponen que son causales de nulidad del acto administrativo los vicios referidos a la contravención de la Constitución, las leyes y normas especiales, así como el defecto u omisión de uno de los requisitos de validez.

- 4.2.4 En ese sentido, se debe indicar que una de las características que debe reunir el objeto o contenido del acto es la legalidad, según el cual, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.1 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

- 4.2.5 El inciso 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, dispone, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, que estará regida por el principio de tipicidad, el cual establece que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

- 4.2.6 Se debe tener en cuenta lo sostenido por el autor Morón Urbina, quien señala que: *"La ley debe describir específicamente la conducta o los conceptos jurídicos indeterminados que servirán de guía para la identificación de las conductas ilícitas, tanto para favorecer el conocimiento y previsibilidad de la acción administrativa por parte del administrado, como*

*para acotar el margen discrecional en asuntos sancionadores de la Administración y concretarlos en los supuestos tasados previamente*⁵.

4.2.7 Del mismo modo, cabe indicar que el Tribunal Constitucional en el fundamento de la Sentencia recaída en el expediente N° 2192-2004-AA/TC ha indicado que: "El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal".

4.2.8 El inciso 26 del artículo 134° del RLGP, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, vigente al momento en que se levantó el Reporte de Ocurrencias 1506-110 N° 000055 de fecha 25.07.2017, establecía como infracción la conducta referida a: "Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal de la DIGSECOVI, IMARPE, IIAP, los observadores CIAT y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente".

4.2.9 En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 6628-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.10.2018, se sancionó a la empresa recurrente con una multa de 2.81 UIT, por incurrir en la infracción referida a impedir u obstaculizar las labores de muestreo biométrico de los inspectores u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente, tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.

4.2.10 De acuerdo al Reporte de Ocurrencias 1506-110 N° 000055 de fecha 25.07.2017, el inspector de la empresa SGS del Perú S.A.C., constató que: *"Al realizar el muestreo biométrico a la E/P JUANCHO con matrícula CO-12232-PM se constató que suministró información incorrecta debido a que se me proporcionó como pesca declarada 70 TM según el Reporte de Cala N° 12232-0046, descargando solo 20.155 TM según RP N° 5956 de la tolva 1, por lo que no se pudo sacar la segunda ni tercera muestra (...)".*

4.2.11 Al respecto, de la lectura del referido Reporte de Ocurrencias, no se aprecia conducta alguna destinada a impedir u obstaculizar las labores de inspección. Si bien el proceso de muestreo de la descarga de la E/P JUANCHO con matrícula CO-12232-PM no pudo ser culminado debido a que se terminó la descarga antes que se realice la segunda muestra; no existe en el expediente de autos, evidencia indubitable de que la manifestación de la pesca declarada haya originado tal situación, como lo señala la Resolución Directoral N° 6628-2018-PRODUCE/DS-PA en su considerando 25, en el que indica lo siguiente: *"(...) la E/P JUANCHO, de la empresa AUSTRAL GROUP S.A.A. proporcionó información incorrecta al haber declarado que el peso de la captura de la faena de pesca de su embarcación pesquera fue de 70 t. del recurso hidrobiológico de anchoveta, verificándose al momento de la descarga que el recurso capturado ascendía a sólo 20.155 t., según Reporte de Pesaje N° 5956, por lo que sólo se pudo realizar la primera muestra obstaculizando la labor del inspector, al no poderse realizar las otras dos tomas de muestras en los tiempos exigidos tal como lo establece la norma de muestreo. (...)".*

4.2.12 Por su parte, el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de órgano de última instancia administrativa en materia sancionadora, tiene el deber de revisar el desarrollo de todo el procedimiento administrativo sancionador y verificar que éste haya cumplido con respetar las garantías del debido procedimiento. De lo expuesto, se desprende que si se detecta la existencia de un vicio, corresponde aplicar las medidas correctivas del caso.

⁵ MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Tercera edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2004, p. 628.

- 4.2.13 En tal sentido, del análisis de la descripción de la conducta tipificada citada en los párrafos precedentes, se colige que la conducta efectuada por la empresa recurrente el 25.07.2017, no se adecúa a la conducta ilícita administrativa contemplada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.
- 4.2.14 Asimismo, es preciso señalar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, que establece en el artículo III de su Título Preliminar, que la finalidad del marco normativo de la referida Ley consiste en que la administración pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. En ese sentido, el precitado cuerpo normativo ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora en el ejercicio de la función administrativa, que actúan como parámetros jurídicos a fin de que la Administración Pública no sobrepase sus potestades legales en la prosecución de los intereses públicos respecto de los derechos de los administrados.
- 4.2.15 De igual modo, cabe mencionar que de acuerdo a la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC "(...) el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo".
- 4.2.16 Por lo expuesto, se verifica que la Resolución Directoral N° 6628-2018-PRODUCE/DS-PA, se encuentra incurso en causal de nulidad, por haber sido emitida vulnerando los principios de legalidad y tipicidad, establecidos en el numeral 1.1 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG y en el inciso 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, respectivamente.
- 4.2.17 Por consiguiente, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, y en salvaguarda del interés público que corresponde ser cautelado por toda entidad pública a través de sus actuaciones administrativas, corresponde declarar fundado en parte el presente recurso de apelación, y en consecuencia la nulidad de la Resolución Directoral N° 6628-2018-PRODUCE/DS-PA, toda vez que fue emitida vulnerando los principios de legalidad y tipicidad.
- 4.2.18 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los demás argumentos expuestos por la empresa recurrente en su recurso de apelación destinados a desvirtuar la infracción imputada.
- 4.2.19 Por lo antes manifestado, este Consejo considera que corresponde retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento anterior en que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones (DS-PA), a efectos que dicho órgano, en mérito a sus facultades establecidas en los literales a) y b) del artículo 89° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, realice las acciones que correspondan conforme a ley.

Finalmente, es preciso mencionar que si bien el inciso 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 inciso 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, 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 inciso 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 los literales a) y b) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, 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 FUNDADO EN PARTE el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **AUSTRAL GROUP S.A.A.**, contra la Resolución Directoral N° 6628-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.10.2018; y en consecuencia, **DECLARAR** la **NULIDAD** de la citada Resolución Directoral, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución;

Artículo 2°.- RETROTRAER el estado del procedimiento administrativo al momento anterior en que el vicio se produjo y remitir el presente 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