

# MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones  
Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería



## Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 1383 -2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 11 SET. 2019

### VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **CORPORACIÓN PESQUERA INCA S.A.C.**, con R.U.C. N° 20224748711, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00070611-2019 de fecha 22.07.2019, contra la Resolución Directoral N° 6836-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.06.2019, que la sancionó con una multa ascendente a 1.141 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por incurrir en la infracción referida a impedir u obstaculizar las labores de muestreo biométrico de los inspectores, 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 RLGP<sup>1</sup>.
- (ii) El expediente N° 0123-2018-PRODUCE/DSF-PA.

### I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el operativo de control llevado a cabo por el inspector acreditado del Ministerio de la Producción, el día 16.07.2017, a las 16.41 horas, se realizó la inspección a la E/P RIBAR XV, con matrícula CE-10695-PM, declarando en el Reporte de Cala N° 10695-26 una pesca de 20 t., sin embrago el total descargado fue de 8.195 t., según el Reporte de Pesaje N° 6984, lo que solo permitió obtener dos muestras, una dentro del 30% y la segunda dentro del 70% restante, no pudiendo obtener la tercera muestra, de acuerdo a la Resolución Ministerial N° 353-2015-PRODUCE, motivo por el cual se levantó el Reporte de Ocurrencias 1302-578 N° 000020.
- 1.2. Mediante la Notificación de Cargos N° 5104-2018-PRODUCE/DSF-PA, recibida con fecha 17.07.2018<sup>2</sup>, se inició el procedimiento administrativo sancionador contra la 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° 01923-2018-PRODUCE/DSF-PA-aperalta<sup>3</sup> de fecha 15.10.2018, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los procedimientos administrativos sancionadores.

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

<sup>2</sup> Mediante la Resolución Directoral N° 8187-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.11.2018, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 28.12.2018, la Dirección de Sanciones - PA amplió por 3 meses el plazo para resolver en primera instancia administrativa los procedimientos administrativos sancionadores iniciados en el periodo comprendido entre el 1 de marzo del 2018 y el 31 de julio de 2018, en aplicación del numeral 1 del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (Hoy inciso 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS).

<sup>3</sup> Notificado el 19.10.2018 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 12661-2018-PRODUCE/DS-PA.

- 1.4. Mediante la Resolución Directoral N° 6836-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.06.2019<sup>4</sup>, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 1.141 UIT, por incurrir en la infracción referida a impedir u obstaculizar las labores de muestreo biométrico de los inspectores, tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5. Mediante el escrito con Registro N° 00070611-2019 de fecha 22.07.2019, la recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 6836-2019-PRODUCE/DS-PA, dentro del plazo de Ley.

## II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La recurrente señala que el hecho de informar de manera no exacta la pesca de su embarcación no se adecua al tipo infractor del inciso 26 del artículo 134° del RLGP, referido a obstaculizar o impedir la labor de inspección, lo que contraviene el principio de tipicidad.

## III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Verificar si la sanción impuesta fue determinada conforme a la normatividad correspondiente y si la Resolución Directoral N° 6836-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.06.2019, contiene un vicio de nulidad.
- 3.2 En caso la Resolución Directoral N° 6836-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.06.2019, adoleciera de nulidad, determinar si resulta factible resolver sobre el fondo del asunto.

## IV. ANÁLISIS

### 4.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 6836-2019-PRODUCE/DS-PA.

- 4.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado con aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la LPAG, dispone que: *"La autoridad competente, aún sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular 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"*.
- 4.1.2 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.
- 4.1.3 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.
- 4.1.4 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

<sup>4</sup> Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 8930-2019-PRODUCE/DS-PA el día 02.07.2019.

las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

4.1.5 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.

4.1.6 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"*<sup>5</sup>.

4.1.7 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"*.

4.1.8 El inciso 26 del artículo 134° del RLGP, establece 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"*.

4.1.9 Por su parte, la Resolución Ministerial N°353-2015-PRODUCE establece el procedimiento técnico para la realización del muestreo de recursos hidrobiológicos con la finalidad de verificar y efectuar el control de la composición de las capturas, el tamaño y peso mínimo, así como los porcentajes de tolerancia establecidos para los recursos hidrobiológicos. De acuerdo con el numeral 3.1 de dicha norma, el inspector realizará las acciones que sean necesarias para que la muestra sea representativa del lote en estudio y mantenga el carácter aleatorio. Asimismo, de acuerdo con el literal a) del numeral 4.1 del citado dispositivo, el momento y lugar para realizar la toma de muestra durante la descarga de las embarcaciones pesqueras en la planta es a la caída del recurso hidrobiológico del desagugador al transportador de malla que conduce dicho recurso a las tolvas gravimétricas, o en su defecto a la caída del recurso a dichas tolvas; asimismo, el inspector tomará tres (03) muestras teniendo en cuenta la pesca declarada para efectuar la evaluación biométrica; la primera toma se efectuará dentro del 30% de iniciada la descarga y las otras dos (02) tomas dentro del 70% restante.

4.1.10 Al respecto, de la lectura del Reporte de Ocurrencias 1302-578 N° 000020, se advierte que si bien no se pudo obtener la tercera muestra porque el representante de la E/P RIBAR XV, con matrícula CE-10695-PM, declaró en el Formato del Reporte de Calas N° 10695-26 una

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

cantidad de 20 t., cuando según el Reporte de Pesaje N° 6984 descargó 8.195 t., no se evidencia conducta alguna por parte de dicho representante destinada a impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el inspector, conforme está tipificada por el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.

- 4.1.11 En efecto, si bien la toma de muestra del recurso hidrobiológico de la referida E/P no pudo ser culminado debido a que se descargó el total del recurso antes que se realice la tercera muestra, no existe en el expediente de autos, evidencia indubitable de que la pesca declarada haya originado tal situación o que el representante de la E/P haya obstaculizado o impedido las labores de inspección o el muestreo biométrico.
- 4.1.12 En tal sentido, del análisis de la conducta tipificada por el inciso 26 del artículo 134° del RLGP, se tiene que los hechos descritos en el Reporte de Ocurrencias 1302-578 N° 000020, no se encuadran en la conducta infractora referida a impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el inspector.
- 4.1.13 En tal sentido, la Resolución Directoral N° 6836-2019-PRODUCE/DS-PA incurre en las causales de nulidad establecidas en los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, referidas a la contravención de las normas especiales y la debida motivación del acto como requisito de validez, asimismo contraviene los principios de legalidad y tipicidad precedentemente desarrollados.

#### **4.2 Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 6836-2019-PRODUCE/DS-PA.**

- 4.2.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, se considera que se debe determinar si corresponde declarar de oficio la nulidad de la Resolución Directoral N° 6836-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.06.2019.
- 4.2.2 Al respecto, el numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que se puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10° de la citada Ley, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.
- 4.2.3 En cuanto al interés público, 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*".
- 4.2.4 Sobre el particular, se debe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, la cual establece en el artículo III del 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.
- 4.2.5 En ese sentido, el citado TUO 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.

- 4.2.6 Cabe indicar que resulta útil lo señalado por el autor Danós Ordoñez quien indica que: *“(…) la nulidad de oficio es una vía para la restitución de la legalidad afectada por un acto administrativo viciado que constituye un auténtico poder – deber otorgado a la Administración que está obligada a adecuar sus actos al ordenamiento jurídico (…)”*<sup>6</sup>.
- 4.2.7 En el presente caso, se entiende al interés público como el estricto respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que debe procurar la Administración Pública, y que al haberse afectado uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo como es el principio de legalidad, el cual establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al Derecho; así como el principio de tipicidad, se afectó el interés público.
- 4.2.8 El numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, establece que la nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario.
- 4.2.9 De acuerdo con el artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el Consejo de Apelación de Sanciones es el encargado de resolver en segunda y última instancia los recursos impugnativos interpuestos contra las resoluciones sancionadoras del Sector, conduciendo y desarrollando el procedimiento administrativo correspondiente, con arreglo al TUO de la LPAG y las normas específicas que se aprueben por Resolución Ministerial.
- 4.2.10 Igualmente, de acuerdo al artículo 30° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el REFSPA, el Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción o el que haga sus veces en los Gobiernos Regionales, como segunda y última instancia administrativa, es el órgano administrativo competente para conocer los procedimientos administrativos sancionadores resueltos por la autoridad sancionadora.
- 4.2.11 De lo expuesto, el Consejo de Apelación de Sanciones constituye la segunda y última instancia administrativa en materia sancionadora, por lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 6836-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.06.2019.
- 4.2.12 Asimismo, el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG señala que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe a los dos años, contados a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.
- 4.2.13 En ese sentido, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 6836-2019-PRODUCE/DS-PA fue emitida el 27.06.2019 y el recurrente interpuso recurso de apelación contra la citada Resolución Directoral con fecha 22.07.2019, por lo que la misma no se encuentra consentida, con lo cual la Administración se encuentra dentro del plazo para declarar la nulidad de oficio.
- 4.2.14 Por tanto, en el presente caso se configuran los supuestos contemplados en los numerales 213.1, 213.2 y 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG, por lo que en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° de este cuerpo normativo, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 6836-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.06.2019, toda vez que fue emitida prescindiendo de los requisitos de validez del acto administrativo.

<sup>6</sup> DANÓS, Jorge. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima: ARA Editores, 2003, p. 257.

#### 4.3 En cuanto a si es factible de emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

- 4.3.1 El numeral 12.1 del artículo 12° del TUO de la LPAG, dispone que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha en que se emitió el acto.
- 4.3.2 De otro lado, el numeral 227.2 del artículo 227° del TUO de la LPAG, dispone: *“Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.”*
- 4.3.3 Asimismo, el tratadista Juan Carlos Morón Urbina considera que: *“Si el curso del procedimiento sancionador no llega a formar convicción de la ilicitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandato de absolución implícito que esta presunción conlleva (in dubio pro reo). Asimismo, en todos los casos de inexistencia de prueba necesaria para destruir la presunción de inocencia, incluyendo la duda razonable, obliga a la absolución del administrado”<sup>7</sup>.*
- 4.3.4 En ese sentido, en virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la recurrente, por aplicación del principio de presunción de licitud, en el extremo de la infracción prevista en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.
- 4.3.5 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los demás argumentos expuestos por la recurrente en su recurso de apelación destinados a desvirtuar la infracción imputada.

Sin perjuicio de lo expuesto, este Consejo considera que al archiversse la infracción únicamente en el extremo del inciso 26 del artículo 134° del RGLP, se deberá remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones - PA, a efectos que dicho órgano, en mérito a sus facultades establecidas en los literales a) y b) del artículo 89°<sup>8</sup> del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, evalúe el inicio de las acciones que correspondan conforme a ley.

Finalmente, es preciso mencionar que si bien 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. 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 los numerales 199.3 y 199.6 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

<sup>7</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos: “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica S.A. Octava Edición. Diciembre 2009. Página 721.

<sup>8</sup> **Artículo 89.- Funciones de la Dirección de Sanciones**

Son funciones de la Dirección de Sanciones, las siguientes:

- a) Evaluar la documentación proveniente de las actividades de supervisión y fiscalización por presuntas infracciones a la normativa pesquera y acuícola;
- b) Resolver en primera instancia el procedimiento administrativo sancionador;

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** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **CORPORACIÓN PESQUERA INCA S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 6836-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.06.2019, en consecuencia, declarar la **NULIDAD** de la citada Resolución Directoral, y el **ARCHIVO** del presente procedimiento administrativo sancionador, en el extremo de la infracción prevista en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP, tramitado mediante el expediente N° 0123-2018-PRODUCE/DSF-PA, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 2°.- DISPONER** que Dirección de Sanciones - PA, evalúe el inicio de las acciones que correspondan 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.

**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