



## *Resolución Consejo de Apelación de Sanciones*

**RCONAS N° 00156-2022-PRODUCE/CONAS-2CT**

**LIMA, 25 de octubre de 2022**

### **VISTOS:**

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la señora **LILIAM MARIA CAMPOS DE MOY** con DNI N° 32853805, en adelante, la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00055283-2022<sup>1</sup> de fecha 17.08.2022, contra la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.07.2022, que la sancionó con una multa de 2.016 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante, UIT, al 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<sup>2</sup>, en adelante, el RLGP; y con una multa de 2.016 UIT, al no haber presentado información u otros documentos cuya presentación se exigen en la forma, modo y oportunidad, de acuerdo a la normatividad sobre la materia, infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 134° del RLGP.
- (ii) El expediente PAS N° 00000120-2022

### **I. ANTECEDENTES**

- 1.1 Mediante el Acta de Fiscalización (Desembarque) 02 – AFID N° 012352 de fecha 03.05.2021, elaborada por los fiscalizadores debidamente acreditados por el Ministerio de la Producción, dejaron constancia de lo siguiente: “(...) Durante la fiscalización de la EP DON JULIO I con matrícula CE-29091-CM al solicitarle la documentación respectiva su representante manifestó que no puede darnos la documentación solicitada ya que a ellos los fiscaliza la DIREPRO. Dicha EP se encuentra en el portal PRODUCE como una EP de menor escala. Al negarse a darnos la información solicitada están obstaculizando nuestra labor de fiscalización. Se precisa que la Guía de Remisión Remitente y demás datos fueron proporcionados por el personal de DIREPRO (...)”.
- 1.2 Mediante las Notificaciones de Imputación de Cargos N° 00001666-2022-PRODUCE/DSF-PA y 00001665-2022-PRODUCE/DSF-PA ambas recepcionadas con fecha 12.04.2022, se le comunicó a la recurrente el inicio del presente

<sup>1</sup> Cabe precisar que, en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1497, se establece que cuando el administrado emplee medios de transmisión a distancia se considera como fecha de recepción la fecha en que se registre la documentación a través de los medios digitales empleados por la entidad. En el caso del Ministerio de la Producción, en el Protocolo de Atención al Ciudadano, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 00141-2020-PRODUCE, se ha establecido que los administrados podrán ingresar sus solicitudes y pedidos a través de la Mesa de Partes Virtual, al cual se accede a través del sistema.produce.gob.pe o del correo [ogaci@produce.gob.pe](mailto:ogaci@produce.gob.pe). En tal sentido, al haber presentado la recurrente su escrito de apelación de manera virtual, se considerará como fecha de presentación aquella consignada en el SITRADO.

<sup>2</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus modificatorias correspondientes.



procedimiento por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 1 y 2 del artículo 134° del RLGP.

- 1.3 El Informe Final de Instrucción N° 00186-2022-PRODUCE/DSF-PA-EMENENDEZ<sup>3</sup> de fecha 27.05.2022, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los procedimientos administrativos sancionadores.
- 1.4 Mediante Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.07.2022<sup>4</sup>, se resolvió sancionar a la recurrente con una multa de 2.016 UIT, al haber impedido u obstaculizado las labores de fiscalización, infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP; y con una multa de 2.016 UIT, al no haber presentado información u otros documentos cuya presentación se exigen en la forma, modo y oportunidad, de acuerdo a la normatividad sobre la materia, infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 A través del escrito con Registro N° 00055283-2022 de fecha 17.08.2022, la recurrente interpuso su recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.07.2022.
- 1.6 Por medio del Memorando N° 00000345-2022-PRODUCE/CONAS de fecha 03.08.2022, la Dirección General del Consejo de Apelación de Sanciones pone a conocimiento de las Secretarías Técnicas Especializadas de Pesquería<sup>5</sup> el Informe N° 00000004-2022-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 03.08.2022, mediante el cual, la Secretaría Técnica del Área Especializada Colegiada de Pesquería informa que cursó diversas consultas a la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto respecto de los efectos de los permisos de pesca de menor escala otorgados a un grupo de embarcaciones pesqueras, los cuales vienen siendo cuestionados a través de los recursos de apelación presentados por los titulares de dichos títulos habilitantes en el marco de diversos procedimientos administrativos sancionadores.

Entre las consultas cursadas se encuentra el Memorando N° 00000121-2022-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 16.05.2022, a través del cual se solicitó a la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto información respecto del permiso de pesca de menor escala otorgado a la recurrente mediante la Resolución Directoral N° 310-2018-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 28.03.2018, para operar la EP «Don Julio I» con matrícula CE-29091-CM.

En atención al pedido de información, mediante Memorando N° 00000348-2022-PRODUCE/DGPCHDI de fecha 23.05.2022, la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto corre traslado del Informe N° 00000064-2022-PRODUCE/DECHDI-czambrano de fecha 20.05.2022, a través del cual se indica lo siguiente:

*“2.6.3. (...) Cabe indicar que en el expediente de la Resolución Directoral N° 310-2018-PRODUCE/DGPCHDI, obra copia del Oficio N° 530-2018-GRA-GRDE/ DIREPRO-DIPES/AEPP.064 de fecha 06 de febrero de 2018, a través del cual la Dirección Regional de la Producción del Gobierno Regional de Ancash, comunicó que la embarcación pesquera Don Julio I (...) cuenta con un motor de propulsión ubicado bajo cubierta (motor central), por lo que califica*

<sup>3</sup> Notificado el día 03.06.2022, mediante la Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 00002641-2022-PRODUCE/DS-PA.

<sup>4</sup> Notificada a la recurrente el día 01.08.2022 mediante la Cédula de Notificación Personal N° 00003728-2022-PRODUCE/DS-PA.

<sup>5</sup> Secretaría Técnica del Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería, Secretaria Técnica de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería, Secretaría Técnica de la Segunda Área Especializada Transitoria de Pesquería.



*como una embarcación pesquera de menor escala, conforme a la definición establecida en el artículo 2 del ROP de Anchoveta (...).*

*2.7. Cabe señalar que los permisos de pesca son títulos habilitantes que se sujetan al marco normativo de pesca vigente; y, que el condicionamiento dispuesto en el artículo 4 de la Resolución Directoral N° 310-2018-PRODUCE/DGPCHDI no surte efecto de pleno derecho, sino que, por el contrario, requiere un pronunciamiento expreso por parte de la Administración conforme al marco de sus competencias. En ese sentido, **se colige que el vencimiento del plazo otorgado no deja sin efecto el permiso de pesca de menor escala otorgado en el marco del ROP de Anchoveta.**"*

## II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

- 2.1 La recurrente sostiene que hasta la actualidad mantiene su calidad y condición de embarcación pesquera artesanal y que no ha renunciado a su permiso de pesca otorgado mediante la Resolución Directoral N° 096-2008-REGION ANCASH/DIREPRO, de fecha 23.09.2008, el cual se mantiene vigente.
- 2.2 Asimismo, señala que el permiso de menor escala otorgado mediante la Resolución Directoral N° 310-2018-PRODUCE/DGPCHDI es un permiso de pesca que se encuentra en adecuación, es decir no es un permiso definitivo, restando el requisito indispensable señalado en su artículo 4°, según el cual: "*la vigencia del permiso de pesca a que se refiere el artículo 1° de la presente resolución directoral se encuentra condicionada a que en el plazo de noventa (90) días calendarios de haber sido notificados, se acredite que no existe otro permiso de pesca vigente respecto de la misma embarcación pesquera*". En ese sentido, afirma que mantiene dos permisos de pesca: uno vigente y otro en adecuación; por lo que si son inspeccionados por los inspectores de la DIREPRO-ANCASH, son de igual forma competentes por la particularidad del doble permiso de pesca a la fecha.
- 2.3 Alega, además, que el inspector de la DIREPRO-ANCASH, es quien recepcionó el formato de reporte de cala y en señal de veracidad se puede visualizar la firma de recepción, con ello se demuestra que los documentos fueron entregados al inspector de la DIREPRO-ANCASH.
- 2.4 Además, indica que en el Acta de fiscalización no figura la firma, el nombre y tampoco el documento de identidad del intervenido y no figura que se haya negado a firmar el acta, en ese sentido, si supuestamente se negó a entregar documentos y/o a recepcionar el acta en mención existe un recuadro en el que se indica si se negó a firmar. Asimismo, precisa que el fiscalizador no se apersonó con el representante de su embarcación pesquera para recabar información y/o documentación y que no estuvo en el momento de los hechos, siendo ello un acto irregular y que ello se puede apreciar en el Acta de Fiscalización.
- 2.5 Sobre el Informe Final de Instrucción N° 00186-2022-PRODUCE/DSF-PA-EMENENDEZ, refiere que en él se recomendó el archivo del procedimiento administrativo sancionador que generó el presente expediente; por ello, no considera válido que, en el acto administrativo sancionador recurrido, a pesar de ser una embarcación con permiso de pesca artesanal, se la sancione sin haber cometido infracción alguna, así como, por su condición de artesanal, no pueda ser sancionada por el Ministerio de la Producción. Así también, indica que en el portal web de la página del Ministerio de la Producción, se advierte una información errada ya que se indica que su embarcación pesquera es de menor escala y no artesanal.



- 2.6 Asimismo, señala que existe jurisprudencia vinculante al presente procedimiento administrativo sancionador y un caso con resolución de archivo, citando para tales efectos la Resolución Directoral N° 2347-2020-PRODUCE/DS-PA y la Resolución Directoral N° 9480-2019-PRODUCE/DS-PA.
- 2.7 Finalmente, invoca el eximente de responsabilidad previsto en los literales b) y d) del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la LPAG, (Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa, y la orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones), puesto que al mantener su condición de embarcación pesquera artesanal la autoridad competente es la DIREPRO DE ANCASH y como función compartida en el Ministerio de la Producción.
- 2.8 Por último, producto a las alegaciones antes expuestas, concluye que el acto administrativo sancionador vulnera los principios del debido procedimiento, razonabilidad, legalidad, tipicidad, impulso de oficio, imparcialidad, veracidad, conducta procedimental, licitud y verdad material, correspondiendo así se declare el archivo definitivo del procedimiento administrativo sancionador que generó el presente expediente.

### III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN.

- 3.1 Evaluar si corresponde declarar la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.07.2022.
- 3.2 De corresponder que sea declarada la nulidad de la citada resolución directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.
- 3.3 Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el Recurso de Apelación interpuesto por la recurrente contra la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.07.2022.

### IV. CUESTION PREVIA

#### 4.1 En cuanto a si existe causal de nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA

- 4.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>6</sup>, 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 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.
- 4.1.2 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.

<sup>6</sup> Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 25.01.2019.



- 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 Asimismo, se debe indicar que uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo es el de legalidad, según el cual, de acuerdo con lo establecido en el inciso 1.1 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas deben actuar con respecto 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.
- 4.1.5 En ese sentido, el inciso 5.4 del artículo 5° del TUO de la LPAG, dispone que el contenido del acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados. Al respecto, el tratadista Juan Carlos Morón Urbina considera que se contraviene al ordenamiento cuando la instancia decisoria no se pronuncia sobre las pretensiones de los administrados o las evidencias fundamentales aportadas en el procedimiento (incongruencia omisiva).<sup>7</sup>
- 4.1.6 El numeral 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, dispone como principio fundamental del procedimiento administrativo, entre otros, el Debido Procedimiento, el cual comprende el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundamentada en derecho.
- 4.1.7 Sobre el tema cabe indicar 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, la precitada Ley ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora<sup>4</sup> 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.
- 4.1.8 En ese sentido, el inciso 6 del artículo 248° del TUO de la LPAG, que recoge el principio de concurso de infracciones, establece que: *“Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista **para la infracción de mayor gravedad**, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes”*. (el resaltado es nuestro).
- 4.1.9 Es preciso señalar que el concurso de infracciones se configura cuando: *“un solo y único hecho constituye dos o más infracciones siempre que cada una de éstas representa una lesión para otros tantos bienes jurídicos; aclarando que la infracción del concurso ideal, puede suponer el quebrantamiento de una misma norma (homogéneo) o de normas diversas (heterogéneo)”*<sup>8</sup>
- 4.1.10 Al respecto, nos dice el autor Juan Carlos Morón Urbina<sup>9</sup> que: *“A diferencia del principio non bis in ídem que aborda el tema de concurrencia del régimen sancionador para un mismo hecho, esta norma regula el supuesto que dentro de un*

<sup>7</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General”. Octava edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2009, p. 141.

<sup>8</sup> PEÑA CABRERA, Alonso y JIMÉNEZ VIVAS, Javier. “Principios y garantías del Derecho Administrativo Sancionador”. En: Revista Actualidad Jurídica, Gaceta Jurídica, T. 189, agosto 2009, pp. 213-223 (TERCERA PARTE).

<sup>9</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Op Cit.* Tomo II. Pág. 438.



*mismo régimen y procedimiento sancionador, la conducta ilícita pueda calificar en más de un supuesto la relación de hechos típicos. La alternativa de la norma ante estos casos es la absorción de la sanción prevista para la infracción de menor gravedad, por la de mayor gravedad”.*

- 4.1.11 Efectivamente, este Consejo, al momento de evaluar el recurso administrativo interpuesto, determinó que la conducta desplegada por la recurrente configura los tipos infractores de los incisos 1 y 2 del artículo 134° del RLGP, pues a partir de no entregar la documentación requerida, generó que el fiscalizador no tenga la información que le permita verificar la actividad extractiva realizada, y con ello, no proceda con las actividades de fiscalización correspondientes, como por ejemplo, el muestreo de recursos hidrobiológicos<sup>10</sup>.
- 4.1.12 De modo que, el principio de concurso de infracciones obliga a la Administración a aplicar únicamente la sanción prevista para la infracción que reviste de mayor gravedad, la cual, si bien en el caso planteado, de acuerdo al Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de la Actividades Pesqueras y Acuícolas<sup>11</sup>, en adelante, REFSPA, corresponde a ambas<sup>12</sup>, **consideramos que la infracción del inciso 1 resulta ser la más grave**, pues a través de ella se busca desincentivar a los administrados de impedir u obstaculizar la actividad de fiscalización, la misma que corresponde a una de las potestades atribuidas a la Administración, a partir de la cual, se verifica que las actividades económicas se realicen en cumplimiento de la normativa correspondiente.
- 4.1.13 Por lo tanto, si bien ambas infracciones están debidamente acreditadas, se verifica que la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.07.2022, se encuentra incurso en causal de nulidad, conforme a lo establecido en el inciso 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, por haber sido emitida contraviniendo el principio de concurso de infracciones, recogido en el inciso 6 del artículo 248° del TUO de la LPAG; en consecuencia en atención al análisis efectuado, corresponde a este Consejo dejar sin efecto la sanción de multa por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 134° del RLGP, impuesta en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA.

#### **4.2 Sobre la declaración de nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 01719-2022-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 parcial de la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.07.2022.
- 4.2.2 Al respecto, el numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG dispone que se puede declarar la nulidad de los actos administrativos cuando se presenta cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.
- 4.2.3 En cuanto al interés público, cabe mencionar que de acuerdo a la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 090-2004-AA/TC (...) *el interés*

<sup>10</sup> De acuerdo a la Resolución Ministerial N° 353-2015-PRODUCE, el muestreo de recursos hidrobiológicos tiene como 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, para cuya realización se toma en cuenta la pesca declarada por el patrón de la embarcación; en otras palabras, la información que debía ser entregada por la recurrente servía para que el fiscalizador pueda considerar la pesca declarada y así desarrollar correctamente el muestreo.

<sup>11</sup> Aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE.

<sup>12</sup> Lo dicho puede advertirse del cuadro expuesto en el numeral 5.1.5 de la presente resolución.



*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 circunstancia el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo”.*

- 4.2.4 Sobre el tema cabe indicar 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, la precitada Ley ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora<sup>13</sup> 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.
- 4.2.5 Para 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 la legalidad el cual establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, así como el debido procedimiento, el cual comprende el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho, se agravó el interés público.
- 4.2.6 De acuerdo al artículo 125° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el Consejo de Apelación de Sanciones es el órgano resolutorio que evalúa y resuelve en segunda y última instancia los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos administrativos sancionadores del Ministerio, por lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.07.2022.
- 4.2.7 Asimismo, el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG, señala que la facultad para declarar la nulidad de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (02) años, contados a partir de la fecha en que han quedado consentidos. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.07.2022, al haber sido apelada, aún no es declarada consentida, por tanto, la Administración se encuentra facultada para declarar la nulidad del acto administrativo en mención.
- 4.2.8 Por tanto, la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.07.2022, contravino el principio de concurso de infracciones, por lo que en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad parcial de oficio de la misma.

---

<sup>13</sup> Cabe precisar que, conforme el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen de obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente N° 2506-2004-AA/TC fundamento jurídico: “Este colegiado en reiteradas ejecutorias ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión “judicial”. En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)”



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

- 4.3.1 De otro lado, el numeral 227.2 del artículo 227° del TUO de la LPAG, dispone que 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.
- 4.3.2 De igual forma, en el numeral 13.2 del artículo 13° del TUO de la LPAG, se establece que la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta sólo una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independientes para que proceda separar sólo la parte que adolece de nulidad. Asimismo, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente, que en ese mismo acto existe, necesariamente un acto válido, en la parte que no adolece de vicio alguno.
- 4.3.3 Así pues, este Consejo ha determinado que corresponde declarar la Nulidad Parcial de la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.07.2022, por aplicación del principio de concurso de infracciones, dejando sin efecto la sanción de multa impuesta por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 134° del RLGP.
- 4.3.4 Por lo tanto, tomando en cuenta lo dispuesto en la normativa expuesta, este Consejo concluye que sí corresponde emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

#### V. ANÁLISIS.

##### 5.1 Normas Legales.

- 5.1.1 De conformidad con el artículo 2° de la Ley General de Pesca<sup>14</sup>, en adelante, LGP, se 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».*
- 5.1.2 Asimismo, en el artículo 77° de la mencionada norma se establece lo siguiente: *«Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenida en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia».*
- 5.1.3 Por ello, en el inciso 1<sup>15</sup> del artículo 134° del RLGP se establece como infracción administrativa: ***«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; así como negarles el acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera y acuícola, cuya presentación se exija de acuerdo a la normatividad sobre la materia».***

<sup>14</sup> Aprobado con Decreto Ley N° 25977, modificado por Decreto Legislativo N° 1027.

<sup>15</sup> Tipo infractor vigente a partir de la modificatoria al artículo 134° del RLGP por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.



5.1.4 De la misma manera, en el inciso 2<sup>16</sup> del artículo 134° del RLGP se dispone como infracción administrativa: **“No presentar información u otros documentos cuya presentación se exige, en la forma, modo y oportunidad, de acuerdo a la normatividad sobre la materia”**.

5.1.5 Con respecto a las mencionadas infracciones, en los códigos 1 y 2 del Cuadro de Sanciones del REFSPA, se determinaron como sanciones las siguientes:

Código	Tipo de infracción	Sanción
1	Grave	Multa
2	Grave	Multa

5.1.6 Se debe tener en consideración que 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.

5.1.7 Por último, el inciso 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.

## 5.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación.

5.2.1 Respecto a lo alegado por la recurrente, expuesto en el punto 2.1, 2.2 y 2.7, de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) La Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales<sup>17</sup>, en adelante, la LORN, norma el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales cuya soberanía, dado que constituyen patrimonio de la Nación, corresponde al Estado, quien, producto a ello, cuenta con competencia para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre los mismos, lo cual se traduce en la emisión de leyes especiales para cada recurso natural<sup>18</sup>.
- b) Esta legislación especial, en el caso de la actividad pesquera, se encuentra normada por la LGP<sup>19</sup>, en cuyo artículo 9°, se le concede al Ministerio de la Producción, sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, según el tipo de pesquería, emitir las normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos, encontrándose los titulares de los derechos de aprovechamiento regulados en la LGP, obligados a desarrollar sus actividades en sujeción a las referidas medidas de ordenamiento.
- c) Producto a esta potestad, el Ministerio de la Producción, tomando en cuenta el tipo de pesquería y la situación de los recursos que se explotan, establecerá el sistema de ordenamiento que concilie el principio de sostenibilidad de los recursos pesqueros o conservación en el largo plazo, con la obtención de los

<sup>16</sup> Tipo infractor vigente a partir de la modificatoria al artículo 134° del RLGP por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

<sup>17</sup> Aprobada por la Ley N° 26821.

<sup>18</sup> Conforme lo disponen los artículos 6° y 7° de la LORN.

<sup>19</sup> En el artículo 1° de la LGP se dispone lo siguiente: «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».



mayores beneficios económicos y sociales; para lo cual, deberá considerar, entre otros, los regímenes de acceso a la actividad pesquera<sup>20</sup>.

- d) Asimismo, conforme a los artículos 5° y 6° del RLGP, un ordenamiento pesquero se aprueba mediante reglamentos y tiene como finalidad establecer los principios, las normas y medidas regulatorias aplicables a los recursos hidrobiológicos que deban ser administrados como unidades diferenciadas, debiendo considerar, entre otros, los objetivos del ordenamiento, y según sea el caso, el régimen de acceso, captura total permisible, artes, aparejos y sistemas de pesca, tallas mínimas, zonas prohibidas, requerimiento de investigación y acciones de control y vigilancia.
- e) Como consecuencia de ello, en el año 2017, a través del Decreto Supremo N° 005-2017-PRODUCE<sup>21</sup>, se aprobó el Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta para Consumo Humano Directo, en adelante, ROP de Anchoveta, el cual es aplicable, de acuerdo al inciso 3.1 de su artículo 3°, a las personas naturales y jurídicas que realizan actividades extractivas del mencionado recurso mediante embarcaciones artesanales o de menor escala que utilizan red de cerco.
- f) La embarcación pesquera «Don Julio I» con matrícula CE-29091-CM, antes de la promulgación del ROP de Anchoveta, tenía la condición de ser una embarcación artesanal, pues así lo establecía el permiso de pesca otorgado a la recurrente a través de la Resolución Directoral N° 096-2008-REGIONANCASH/DIREPRO, del 23.08.2008<sup>22</sup>; encontrándose inscrita en el Registro Nacional de Embarcaciones Pesqueras Artesanales con acceso al recurso de anchoveta y anchoveta blanca para consumo humano directo<sup>23</sup>.
- g) En la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del ROP de Anchoveta se dispuso que los permisos de pesca correspondientes a aquellas embarcaciones pesqueras comprendidas en el registro referido en el considerando precedente y que reunieran las condiciones para ser consideradas como una embarcación de menor escala<sup>24</sup>, mantendrían la vigencia de su permiso y la embarcación sería considerada para efectos del ROP de Anchoveta como una de menor escala.
- h) Producto de esto último, la recurrente solicitó<sup>25</sup> la adecuación de su permiso de pesca artesanal al ROP de Anchoveta, es decir, la propia administrada consideró que las características de su embarcación pesquera «Don Julio I», a partir del mencionado ordenamiento pesquero, hacían que sea considerada como una embarcación de menor escala; condición de la embarcación que es corroborada con el permiso de pesca que le fue otorgado mediante Resolución Directoral N° 310-2018-PRODUCE/DG PCHDI.
- i) Asimismo, en aplicación del principio de verdad material, contemplado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, este

<sup>20</sup> De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 11° y 12° de la LGP.

<sup>21</sup> Modificado por el Decreto Supremo N° 008-2017-PRODUCE.

<sup>22</sup> A través del referido acto administrativo, se aprobó la titularidad del permiso de pesca de la embarcación pesquera a favor de la recurrente.

<sup>23</sup> Registro aprobado por la Resolución Directoral N° 450-2015-PRODUCE/DGCHD, incorporada la embarcación de la recurrente al referido registro a través de la Resolución Directoral N° 432-2016-PRODUCE/DGCHD.

<sup>24</sup> De conformidad con el literal d) del artículo 2° del ROP de Anchoveta, una embarcación de menor escala será aquella que cuente con una capacidad de bodega de hasta 32.6 metros cúbicos y una eslora de hasta 15 metros lineales, y las operaciones de lance, cierre o cobrado de la red de cerco se realicen con medios mecanizados u otros accionados con el motor de propulsión ubicado bajo la cubierta (motor central) o con el uso de un motor o equipo auxiliar conectado al motor de propulsión, la embarcación es considerada de menor escala.

<sup>25</sup> A través del escrito con Registro N° 00022866-2018 de fecha 12.03.2018, conforme se cita en los vistos y considerandos de la Resolución Directoral N° 310-2018-PRODUCE/DG PCHDI de fecha 28.03.2018, que obra a fojas 0171 del presente expediente SIGPAS.



Consejo, a través del Memorando N° 00000121-2022-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 16.05.2022<sup>26</sup>, consideró oportuno solicitar información a la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto con la finalidad de conocer si el permiso de pesca de menor escala otorgado a la recurrente, referido en el considerando precedente, se encontraba vigente o no.

- j) La Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción<sup>27</sup>, es el órgano de línea responsable del otorgamiento de títulos habilitantes para la extracción y el procesamiento pesquero, contando con la función de otorgar, **suspender y caducar**, previa evaluación, autorizaciones, **permisos**, licencias u otro título habilitante relacionados a las actividades de extracción y procesamiento pesquero, en el marco de sus competencias<sup>28</sup>.
- k) Así tenemos que, ante la consulta expuesta precedentemente, la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto a través del Informe Legal N° 00000064-2022-PRODUCE/DECHDI-czambrano de fecha 20.05.2022, informó que la embarcación pesquera de la recurrente es considerada, desde su adecuación al ROP de Anchoveta, como una de menor escala, siendo que, el vencimiento del plazo otorgado en el acto administrativo de adecuación no deja sin efecto el permiso de pesca de menor escala.

*«2.6.3. (...) Cabe indicar que en el expediente de la Resolución Directoral N° 310-2018-PRODUCE/DGPCHDI, obra copia del Oficio N° 530-2018-GRA-GRDE/DIREPRO-DIPES/AEyPP.064 de fecha 06 de febrero de 2018, a través del cual la Dirección Regional de la Producción del Gobierno Regional de Ancash, comunicó que la embarcación pesquera Don Julio I (...) cuenta con un motor de propulsión ubicado bajo cubierta (motor central), por lo que califica como una embarcación pesquera de menor escala, conforme a la definición establecida en el artículo 2 del ROP de Anchoveta (...).*

*2.7. Cabe señalar que los permisos de pesca son títulos habilitantes que se sujetan al marco normativo de pesca vigente; y, que el condicionamiento dispuesto en el artículo 4 de la Resolución Directoral N° 310-2018-PRODUCE/DGPCHDI no surte efecto de pleno derecho, sino que, por el contrario, requiere un pronunciamiento expreso por parte de la Administración conforme al marco de sus competencias. En ese sentido, **se colige que el vencimiento del plazo otorgado no deja sin efecto el permiso de pesca de menor escala otorgado en el marco del ROP de Anchoveta.***

*En ese contexto, la embarcación pesquera Don Julio I con matrícula CE-29091-CM es considerada como **embarcación pesquera de menor escala, desde su adecuación al ROP de Anchoveta otorgada a través de la Resolución Directoral N° 310-2018-PRODUCE/DGPCHDI**<sup>29</sup>».*

<sup>26</sup> Documento adjunto al Informe N° 00000004-2022-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 03.08.2022, el cual fue puesto a conocimiento de las Secretarías Técnicas Especializadas de Pesquería que integran el Consejo de Apelación de Sanciones mediante el Memorando N° 00000345-2022-PRODUCE/CONAS de fecha 03.08.2022.

<sup>27</sup> Aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 009-2017-PRODUCE.

<sup>28</sup> Contenidos del artículo 69° y del literal g) del artículo 70° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.

<sup>29</sup> El resaltado y subrayado es nuestro.



- l) Estando a que el propio órgano que otorga los permisos de pesca (la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto) ha concluido que la adecuación se encontraba vigente, su no renuncia al permiso de pesca artesanal no autorizaba a la recurrente a desconocer la competencia del Ministerio de la Producción para efectuar la fiscalización sobre las embarcaciones pesqueras que bajo la regulación del ROP de Anchoveta tenían la condición de ser consideradas como embarcaciones de menor escala.
- m) De esta manera, lo alegado por la recurrente en este extremo no resulta válido, quedando así corroborado que su embarcación pesquera «Don Julio I» tiene la condición de una embarcación pesquera de menor escala, contando además, con un permiso de pesca vigente, lo cual permitía al Ministerio de la Producción, y no a la DIREPRO Ancash, como erróneamente considera la recurrente, realizar las actividades de fiscalización a su actividad extractiva, resultando así válidos los medios probatorios actuados durante la diligencia del día 03.05.2021, para corroborar las infracciones imputadas.
- n) Lo anterior nos permite establecer que no se han configurado los eximentes de responsabilidad alegados<sup>30</sup>, puesto que, por un lado, no actuó en cumplimiento de un deber legal, sino todo lo contrario, incumplió con sus obligaciones frente al fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción y, por otro lado, su conducta no fue como consecuencia de una orden obligatoria de autoridad competente, pues quien contaba con la competencia para realizar la fiscalización era el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción, y no como erróneamente considera la recurrente, el personal de la DIREPRO Ancash.
- o) Por lo tanto, carece de sustento lo alegado por la recurrente sobre estos puntos.
- 5.2.2 Respecto a lo alegado por la recurrente, expuesto en el punto 2.3 y 2.4 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) El inciso 8 del artículo 248° del TUO de la LPAG establece que, de acuerdo con el Principio de Causalidad, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta constitutiva de la infracción sancionable. En ese sentido, resulta de utilidad considerar lo sostenido por Juan Carlos Morón Urbina, quien señala que la personalidad de las sanciones, entendida como la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley<sup>31</sup>.
- b) El numeral 173.1 del artículo 173° del TUO de la LPAG, establece que: *“La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley”*, mientras que el inciso 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG, señala 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.
- c) Por su parte, el numeral 5.1 del artículo 5° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, el REFSPA, establece que: *“Los fiscalizadores son los encargados*

<sup>30</sup> De acuerdo a lo expresado por la recurrente no corresponde se le sancione pues se habrían configurado los eximentes de responsabilidad dispuestos en los literales b) y d) del artículo 257° del TUO de la LPAG, consistentes en «Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa» y «La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones».

<sup>31</sup> MORON URBINA, Juan Carlos: “Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica S.A. Tercera Edición. Mayo 2004.Lima. Pág. 634.



*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) Asimismo, el 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) De igual modo, 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.***

10.2 *Durante el desarrollo de la fiscalización, el fiscalizador verifica el cumplimiento del ordenamiento legal pesquero y acuícola, así como las condiciones previstas en el respectivo título habilitante, para lo cual realiza las acciones que considere necesarias que conlleven a una eficiente labor de fiscalización y a la generación de medios probatorios idóneos, plenos y suficientes que acrediten, de ser el caso, la configuración de infracciones administrativas. **La Autoridad Fiscalizadora realiza los requerimientos de información necesarios para la verificación del cumplimiento de las obligaciones a cargo del fiscalizado**”.*

(...)

**“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).

- f) Así también, el numeral 11.2 del artículo 11° del REFSPA establece 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).*

- g) Adicionalmente, el artículo 14° del REFSPA, señala 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”.*
- h) En ese sentido, conforme a la normatividad antes expuesta, cabe indicar que el hecho que el Acta de Fiscalización Desembarque N° 02 – AFID N° 012352, no haya sido firmada por el representante, no afecta su valor probatorio, por lo que carece de sustento lo afirmado por la recurrente en este extremo.
- i) De otra parte, el artículo 243° del TUO de la LPAG, con relación a 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”.*
- j) Por otro lado, el Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional<sup>32</sup>, que regula las acciones de supervisión del Ministerio de la Producción en el ámbito pesquero, establece con relación a su ámbito de aplicación lo siguiente:

**“Artículo 6.- Ámbito de aplicación**

*Se encuentran comprendidos en el ámbito del Programa:*

- a) Los titulares de permisos de pesca de las embarcaciones artesanales, embarcaciones de menor escala y embarcaciones de mayor escala (...).”*
- k) Asimismo, el numeral 8.1 del artículo 8° del referido Reglamento, en relación con los lugares en los que se llevan a cabo las actividades de de seguimiento, control y vigilancia comprendidas en el Programa, dispone que estas se realizan, entre otros, en:

*“(…)*

- a) Embarcaciones pesqueras que extraigan o transporten recursos hidrobiológicos”.*

---

<sup>32</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE



- l) De igual modo, el artículo 9° del Reglamento en mención, sobre las obligaciones de los titulares de permisos de pesca, establece, entre otras, las siguientes:

*“Artículo 9.- Obligaciones de los titulares de permisos de pesca, licencias de operación de plantas de procesamiento y de las concesiones y autorizaciones acuícolas*

*Los titulares de permisos de pesca, los titulares de licencias de operación de plantas de procesamiento de productos pesqueros y los titulares de las concesiones y autorizaciones acuícolas comprendidas en el ámbito del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional, tienen las siguientes obligaciones:*

**9.1. Permitir y facilitar el ejercicio de las acciones de supervisión prestando el apoyo necesario a los inspectores del Ministerio de la Producción y de las Empresas Supervisoras, de forma que se realice el normal desarrollo de las actividades de seguimiento, control y vigilancia. (...)**

**9.3. Permitir y facilitar la ejecución de las actividades de las Empresas Supervisoras correspondientes al Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional”.**  
(...)

**9.7. Proporcionar toda la información o documentación que les sea requerida por los inspectores del Ministerio de la Producción o de las Empresas Supervisoras contratadas para la ejecución del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional, en la forma, modo, tiempo y lugar en que les sea requerido o según las disposiciones legales vigentes”**  
(resaltado agregado).

- m) En concordancia con las normas citadas, y con el propósito de complementar las disposiciones del Reglamento del Programa de Vigilancia, el Ministerio de la Producción elaboró la Directiva N° 05-2016-PRODUCE/DGSF<sup>33</sup>, cuya finalidad es establecer los parámetros para la adecuada verificación del cumplimiento de la normativa aplicable a las actividades pesqueras y acuícolas, y generar las condiciones necesarias para un correcto y adecuado desempeño de los inspectores en el desarrollo de sus labores de inspección.
- n) Precisamente, permitir la fiscalización por parte de los fiscalizadores acreditados, sin condicionamiento alguno, brindando todas las facilidades necesarias; designar a un representante o encargado que acompañe a dichos fiscalizadores durante la fiscalización; y entregar la documentación requerida por el fiscalizador, al momento de la fiscalización, son algunas de las obligaciones que los titulares de los permisos de pesca deberán cumplir de conformidad con el numeral 5.10 de la Directiva N° 05-2016-PRODUCE/DGSF.
- o) Así pues, una lectura a la normativa expuesta nos permite inferir que cuando se realice una fiscalización en un muelle, el fiscalizador se encuentra facultado para verificar la descarga de los recursos hidrobiológicos, con la finalidad de controlar su procedencia, la cantidad, tamaño y calidad descargada, y su correcto transporte; correspondiendo al titular del permiso de pesca designar a un representante, quien conjuntamente o de manera independiente, deberá otorgar

<sup>33</sup> Directiva que establece el “Procedimiento general para la realización de inspecciones en las actividades pesqueras y acuícolas”, y que fuera aprobada por la Resolución Directoral N° 019-2016-PRODUCE/DGSF, publicada en el portal web del Ministerio de la Producción ([www.produce.gob.pe](http://www.produce.gob.pe)).



al fiscalizador las facilidades que permitan el correcto cumplimiento de sus funciones, así como también, toda documentación que le sea requerida.

- p) 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.
- q) Conforme a lo expuesto, y a los medios probatorios ofrecidos por la Administración, como son el Informe de Fiscalización N° 02-INFIS-001472 y el Acta de Fiscalización Desembarque N° 02 – AFID N° 012352, se advierte que el día de los hechos, esto es el 03.05.2021, la embarcación pesquera «Don Julio I» con matrícula CE-29091-CM se acoderó en el Muelle Municipal Centenario ubicado en la ciudad de Chimbote, en la región de Ancash, y al contar con un permiso de pesca de menor escala, correspondía al fiscalizador de la Dirección de Supervisión, Fiscalización y Sanción – PA del Ministerio de la Producción verificar y controlar la descarga del recurso hidrobiológico anchoveta; sin embargo, de acuerdo a lo constatado por los fiscalizadores de la empresa supervisora Intertek, debidamente acreditados por el Ministerio de la Producción, el representante de la embarcación pesquera, producto a que consideraba que la fiscalización debía ser realizada por la DIREPRO Ancash al encontrarse aún vigente su permiso artesanal, no permitió que el fiscalizador del Ministerio de la Producción, a través de la documentación requerida y que no fuera entregada, proceda con la verificación de su actividad extractiva.
- r) De otro lado, al ser la recurrente una persona natural dedicada a la actividad pesquera, y, por ende, conocedora tanto de la legislación relativa al régimen de pesca en nuestro litoral, como de las obligaciones que la ley le impone como titular de un permiso de pesca y teniendo conocimiento 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 para no incurrir en hechos que conlleven a la comisión de las infracciones administrativas, puesto que como lo establece el artículo 79° de la LGP, toda infracción será sancionada administrativamente.
- s) 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 la recurrente.
- t) Finalmente, se observa que la resolución impugnada ha sido emitida con la debida motivación, cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo, así como el principio de licitud, legalidad, razonabilidad y los demás principios establecidos en el artículo 248° del TUO de la LPAG.
- u) Por tanto, carece de sustento lo alegado por la recurrente sobre este punto, no logrando desvirtuar las imputaciones en su contra.

5.2.3 Respecto a lo alegado por la recurrente, expuesto en el punto 2.5 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) Los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentran dentro de la competencia del Ministerio de la Producción, en materia pesquera y acuícola, se encuentran regidos por el REFSPA, cuya estructura se encuentra acorde a lo dispuesto en el numeral 254.1 del artículo 254° del TUO de la LPAG: «254.1



*Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por: 1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción».*

- b) Así tenemos que, de acuerdo a los artículos 16° y 17° del REFSPA, la autoridad instructora tiene como competencia, entre otros, iniciar los procedimientos sancionadores y conducir la etapa de instrucción, mientras que, la competencia de la autoridad sancionadora corresponde a la imposición de sanciones o al archivo del procedimiento.
- c) De la misma manera, una lectura conjunta del Capítulo II del REFSPA con el numeral 3 del artículo 255° del TUO de la LPAG, nos permite considerar que durante la etapa instructora, la autoridad competente realizará todas las diligencias que le permitan recabar los medios probatorios que permitan verificar los hechos constatados en la fiscalización; los cuales, le servirán para elaborar un informe final de instrucción.
- d) En dicho informe, de acuerdo a los artículos 24° y 26° del REFSPA, la autoridad instructora concluirá determinando la existencia de una infracción o la declaración de no existencia de infracción, el cual será puesto en conocimiento de la autoridad sancionadora, quien le notificará al administrado para que formule sus descargos correspondientes. Esto permite observar que sin importar lo determinado en el informe de instrucción, el administrado verá resguardado su derecho de defensa, al ser siempre comunicado con lo considerado por el instructor, quedando en su potestad ejercer su derecho de presentar sus descargos o no presentarlos.
- e) Asimismo, de acuerdo al artículo 27° del REFSPA, la autoridad sancionadora, a través de la Resolución respectiva, emitirá su decisión de sancionar al administrado en caso se acredite la responsabilidad administrativa, o dispondrá el archivo del procedimiento administrativo sancionador en caso no se acredite la responsabilidad administrativa del presunto infractor.
- f) Entonces, efectuada una revisión del REFSPA queda claro que se ha otorgado exclusivamente a la autoridad sancionadora la potestad para determinar la existencia o no de una infracción, contando incluso con la atribución de realizar actuaciones complementarias. Igualmente, no se ha regulado de manera expresa que el informe final de instrucción tenga la condición de ser vinculante para la decisión a la que arribe la autoridad sancionadora; así como tampoco, se ha dispuesto que cuando se notifique al administrado un informe final de instrucción que declare la no existencia de una infracción, se genere de manera automática el archivo del procedimiento sancionador<sup>34</sup>.
- g) El artículo 255° del TUO de la LPAG, sobre el procedimiento administrativo sancionador, señala que las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

*«5. (...) Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere*

<sup>34</sup> En el caso del Reglamento de Infracciones y Sanciones para la determinación de la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control, aprobado mediante Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG, se establece que es la autoridad instructora quien elabora una resolución declarando la no existencia de infracción, dicha decisión es notificada de manera directa al administrado por la propia autoridad instructora. Así expresamente lo establece el numeral 75.2 del artículo 75°: «(...) En caso el pronunciamiento determine la inexistencia de infracción, se emite la resolución correspondiente y dispone el archivo del expediente, la cual se notifica al administrado y se comunica a la entidad».



*indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.*

*6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso».*

- h) Adicionalmente a ello, debemos tener en cuenta que, en el TUO de la LPAG, aplicable de manera supletoria a los procedimientos administrativos sancionadores con norma especial, no se determina de manera expresa la condición vinculante del informe final de instrucción para la decisión de la autoridad sancionadora, quien, al igual que en el REFSPA, luego de dicho informe, emitirá su decisión de sancionar o archivar el procedimiento.
- i) Al respecto, el artículo 182° del TUO de la LPAG, sobre la presunción de la calidad de los informes, dispone que: «182.1 Los informes administrativos pueden ser obligatorios o facultativos y vinculantes o no vinculantes. 182.2 Los dictámenes e informes se presumirán facultativos y no vinculantes, con las excepciones de ley».
- j) Es más, en el procedimiento administrativo general<sup>35</sup>, la instrucción del procedimiento finaliza con un informe final de la autoridad instructora, el cual no es vinculante para la autoridad decisora, tal como lo señala el autor Morón Urbina<sup>36</sup>: «El informe busca acelerar el proceso de comprensión de la instancia resolutive, si bien no lo vincula a los criterios del instructor, mantiene plena libertad para analizar la instrucción y decidir lo más conveniente a su criterio<sup>37</sup>».
- k) En ese sentido, el autor<sup>38</sup> referido en el considerando precedente señala lo siguiente: «(...) corresponde afirmar que los informes son no vinculantes, ya que como regla general compete a cada instancia instructora analizar y tomar la decisión, pudiendo aceptar o no el contenido del parecer alcanzado».
- l) Así, queda corroborado que las conclusiones arribadas en el informe final de instrucción, generadas en los procedimientos sancionadores en materia pesquera y acuícola, no tienen la condición de ser vinculantes para la decisión de la autoridad sancionadora, quien cuenta con la potestad para determinar que los hechos puestos a su conocimiento, acreditados con los medios probatorios actuados por la autoridad instructora y/o aquellos actuados por la propia autoridad sancionadora de manera complementaria, corroboran la comisión o no de la infracción imputada al administrado.
- m) De esta manera, el hecho que el informe final de instrucción, en el caso que nos ocupa, declaró la no existencia de responsabilidad, no impedía que la Dirección de Sanciones – PA, en base a los medios probatorios actuados, resolviera sancionar a la recurrente; por lo que, lo alegado por la recurrente en este extremo no resulta válido.

<sup>35</sup> Artículo 191° del TUO de la LPAG: «Cuando fueren distintas la autoridad instructora de la competente para resolver, la instructora prepara un informe final en el cual recogerá los aspectos más relevantes del acto que lo promovió, así como un resumen del contenido de la instrucción, análisis de la prueba instruida, y formulará en su concordancia un proyecto de resolución».

<sup>36</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Op Cit.* Tomo II. Pág. 53.

<sup>37</sup> El resaltado es nuestro.

<sup>38</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Op Cit.* Tomo II. Pág. 38.



5.2.4 Respecto a lo alegado por la recurrente, expuesto en el punto 2.6 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) El inciso 1 del artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG, señala que los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirían precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la citada norma.
- b) Sobre el precedente administrativo, nos dice el autor Diez Picasso<sup>39</sup> que corresponde a *“aquella actuación pasada de la Administración que, de algún modo, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido para casos similares”*.
- c) Por su parte, el autor Morón Urbina<sup>40</sup> señala sobre particular que constituye una resolución de un caso administrativo en específico cuyo argumento es útil para futuros casos, la cual es emitida por un tribunal administrativo quien, previa votación calificada o unánime de sus miembros, establece criterios interpretativos de alcance general para resolver asuntos con similares presupuestos de hecho.
- d) Al respecto, cabe precisar que de la revisión de las Resoluciones Directorales N° 2347-2020-PRODUCED/DS-PA y N° 9480-2019-PRODUCE /DS-PA referidas por la recurrente, se observa que dichos actos resolutivos no han sido publicados de acuerdo a lo previsto en el TUO de la LPAG<sup>41</sup>, de tal forma que puedan ser consideradas como precedentes administrativos de observancia obligatoria; en consecuencia, las mismas no tienen el carácter vinculante ni cuentan con las características para ser consideradas como precedentes administrativos de observancia obligatoria para este Consejo por encima de las normas que regulan la actividad pesquera como es el caso de los numerales 1 y 2 del artículo 134° del RLGP; cuya aplicación es de obligatorio cumplimiento en virtud al principio de legalidad; por tal motivo, dicha alegación no resulta amparable.
- e) Adicionalmente, los pronunciamientos mencionados por la recurrente se encuentran referidos a la evaluación de los medios probatorios que realizó la Administración en cada caso en particular; por tanto, al no ser pronunciamientos interpretativos de disposiciones administrativas no resulta vinculante en el presente caso; careciendo de sustento lo manifestado por la recurrente sobre este punto.
- f) Por tanto, lo alegado por la recurrente carece de sustento y no logra desvirtuar las imputaciones en su contra.

<sup>39</sup> DIEZ PICASSO, Luis. *“La doctrina del precedente administrativo”*. Revista de Administración Pública. 98 (1982), pág. 7.

<sup>40</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). Tomo I. Gaceta Jurídica. 14ª Edición. Pág. 171.

<sup>41</sup> Según lo establecido en el numeral 2.8 del artículo V del TUO de la LPAG, que establece como una fuente del procedimiento administrativo: *“2.8. Las Resoluciones emitidas por la administración a través de sus tribunales o consejos regidos por las leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en sede”*.



5.2.5 Respecto a lo alegado por la recurrente, expuesto en el numeral 2.8 de la presente Resolución, corresponde indicar que:

- a) En relación a la vulneración de los principios de debido procedimiento, razonabilidad, legalidad, tipicidad, impulso de oficio, imparcialidad, veracidad, conducta procedimental, licitud y verdad material, cabe señalar que, en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador se han respetado todos los derechos y garantías de la empresa recurrente al habersele otorgado la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa. En ese sentido, cabe precisar que la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA, ha sido expedida en cumplimiento de los requisitos de validez del acto administrativo, así como el de debido procedimiento, razonabilidad, legalidad, tipicidad, impulso de oficio, imparcialidad, veracidad, conducta procedimental, licitud y verdad material y demás principios, establecidos en el artículo 248° del TUO de la LPAG, por lo tanto, lo alegado por la recurrente no la libera de responsabilidad.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones - PA, la recurrente incurrió en la comisión de las infracciones establecidas en los incisos 1 y 2 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° 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. 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 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 REFSPA; y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a la facultad establecida 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, así como en el literal e) del artículo 10° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 378-2021-PRODUCE; el artículo 2° de la Resolución Ministerial N° 517-2017-PRODUCE, y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 033-2022-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 19.10.2022, de la Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones, el mismo que fue publicado en el portal web del Ministerio de la Producción el mismo día;

#### **SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.- DECLARAR la NULIDAD PARCIAL DE OFICIO** de la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.07.2022, en el extremo de artículo 2° respecto de la sanción de multa, por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 134° del RLGP, en consecuencia, **DEJAR SIN EFECTO** la sanción de multa impuesta por dicha infracción, según los fundamentos expuestos en el numeral 4.1 de la parte considerativa de la presente Resolución; quedando **SUBSISTENTE** lo resuelto en los demás extremos.

**Artículo 2°.- DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la señora **LILIAM MARIA CAMPOS DE MOY** contra la Resolución Directoral N° 01719-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.07.2022; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de



multa por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo 3°.- DISPONER** que el importe de la multa y los intereses legales deberán ser abonados de 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 4°.- DEVOLVER** el expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación a la recurrente de la presente resolución conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese

**LUIS ANTONIO ALVA BURGA**

Presidente

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

