



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

RCONAS N° 00055-2023-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 24 de mayo de 2023

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por el señor **KERMITT HENRY RIOS DIAZ** con DNI N° 32762541 (en adelante, el recurrente), mediante escrito con Registro N° 00088596-2022¹ de fecha 20.12.2022, contra la Resolución Directoral N° 3137-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2022, que lo sancionó con una multa de 2.318 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), al haber impedido u obstaculizado las labores de fiscalización y 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, infracciones tipificadas en los incisos 1) y 2) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca² (en adelante, el RLGP).
- (ii) El expediente PAS N° 00000405-2021.

I. ANTECEDENTES.

- 1.1 El Acta de Fiscalización Desembarque 02 – AFID N° 009425 de fecha 07.10.2020 elaborada por el fiscalizador debidamente acreditado por el Ministerio de la Producción, en la cual se dejó constancia de lo siguiente: “(...) *durante la fiscalización a la E/P Karin I con matrícula CE-1182-BM al solicitarle la documentación respectiva, su representante manifestó que no puede darnos la documentación ya que a ellos los fiscaliza la DIREPRO. Dicha E/P se encuentra en el portal PRODUCE como una E/P 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° 4616-2022-PRODUCE/DSF-PA, N° 4617-2022-PRODUCE/DSF-PA, y N° 4618-2022-PRODUCE/DSF-PA, todas efectuadas el 16.09.2022, respectivamente, se inició el procedimiento administrativo sancionador al recurrente por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 1) y 2) del artículo 134° del RLGP.

¹ Se verifica que el mencionado registro fue ingresado por el recurrente a través de su usuario mediante la plataforma de trámite documentario.

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



- 1.3 El Informe Final de Instrucción N° 00683-2022-PRODUCE/DSF-PA-HLFARRONAY³ de fecha 24.10.2022, 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° 3137-2022-PRODUCE/DS-PA⁴ de fecha 29.11.2022, se resolvió sancionar al recurrente por incurrir en las infracciones tipificadas en los incisos 1) y 2) del artículo 134° del RLGP, imponiéndole las sanciones señaladas en la parte de vistos.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00088596-2022 de fecha 20.12.2022, el recurrente interpuso su recurso de apelación contra la Resolución Directoral referida precedentemente.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

- 2.1 Con respecto a la competencia de los fiscalizadores del Ministerio de la Producción, el recurrente alega que, si bien el mencionado Ministerio le otorgó el permiso de pesca de menor escala para operar la embarcación pesquera «Karin I» con matrícula CE-1182-BM, su vigencia se encontraba condicionada a su renuncia al permiso de pesca artesanal otorgado por la Dirección Regional de la Producción del Gobierno Regional de Ancash (en adelante, DIREPRO Ancash) para operar la embarcación en mención.

Sobre dicha condición menciona que presentó ante la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto del Ministerio de la Producción, un escrito donde comunicaba su no renuncia al permiso de pesca artesanal, lo que generó que el permiso de pesca de menor escala no surta efectos o eficacia jurídica; en otras palabras, considera que en ningún momento su embarcación perdió el permiso artesanal.

En el mismo sentido, presenta el Oficio N° 00000442-2022-PRODUCE/DVC, en el cual se aprecia, según la empresa recurrente, que la Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de la Producción señala y precisa que no se puede efectuar una doble inspección; y que conforme al Acta de Fiscalización de la DIREPRO ANCASH que obra en el expediente, se realizó una doble inspección. Por lo tanto, no se ha cometido infracción alguna.

De la misma manera, advierte que esta condición de embarcación con permiso de pesca artesanal, también fue determinada por la autoridad instructora en los Informes Finales de Instrucción N° 00136-2021-PRODUCE/DSF-PA-jchani y 000296-2021-PRODUCE/DSF-PA-dsf_pa_jjrivera.

También, expresa que en las Resoluciones Directorales N° 9480-2019-PRODUCE/DS-PA y N° 2347-2020-PRODUCE/DS-PA, la autoridad sancionadora archivó los procedimientos administrativos sancionadores que se le iniciaron, producto a que quedó corroborado que no renunció a su permiso de pesca artesanal, no teniendo vigencia el permiso de menor escala; por lo que, afirma que, al encontrarnos ante hechos de igual naturaleza, no corresponde se le imponga sanción alguna, sino más bien, el archivo del procedimiento administrativo sancionador.

³ Notificado el día 03.11.2022, mediante la Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 00005699-2022-PRODUCE/DS-PA.

⁴ Notificada el día 05.12.2022 mediante las Cédulas de Notificación Personal N° 000006433-2022-PRODUCE/DS-PA y N° 000006434-2022-PRODUCE/DS-PA.



De esta manera, concluye que al encontrarse aún vigentes los dos (2) permisos de pesca (artesanal y de menor escala), la fiscalización a su embarcación pesquera podía ser desarrollada tanto por personal del Ministerio de la Producción, así como por personal de la DIREPRO Ancash.

- 2.2 Sobre el Informe Final de Instrucción N° 00683-2022-PRODUCE/DSF-PA-HLFARRONAY, refiere que en él se recomendó el archivo del procedimiento administrativo sancionador por la presunta comisión de la infracción del inciso 2) del artículo 134° del RLGP; 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.
- 2.3 En lo concerniente a los eximentes, menciona que actuó de conformidad con las normas legales, pues al mantener su condición de embarcación pesquera artesanal, la autoridad competente era la DIREPRO Ancash; por lo que, su actuar configura los supuestos establecidos en los literales b) y d) del artículo 257° de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁵ (en adelante, TUO de la LPAG).
- 2.4 En cuanto a la imputación de ambas infracciones, manifiesta que al encontrarse vigente ambos permisos de pesca, cuando se realiza una fiscalización inopinada, serán competentes tanto el Ministerio de la Producción como la DIREPRO Ancash, siendo estos últimos quienes realizaron la fiscalización a su embarcación, al ser los primeros que llegaron al muelle; por lo que, considera fue debidamente fiscalizado.
- 2.5 Por último, producto a las alegaciones antes expuestas, concluye que el acto administrativo sancionador vulneraría los principios del debido procedimiento, razonabilidad, veracidad, presunción de licitud y verdad material, correspondiendo así se declare el archivo definitivo del procedimiento administrativo sancionador que generó el presente expediente.

III. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN

El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles⁶ de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del TUO de la LPAG; razón por la cual, es admitido a trámite.

IV. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN.

- 4.1 Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el Recurso de Apelación interpuesto por el recurrente contra la Resolución Directoral N° 3137-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2022.

⁵ Mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁶ De acuerdo al numeral 218.2 del artículo 218° del TUO de la LPAG, el término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios.



V. ANÁLISIS.

5.1 Normas Legales.

- 5.1.1 De conformidad con el artículo 2° de la Ley General de Pesca⁷ (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)⁸ 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».*
- 5.1.4 De la misma manera, en el inciso 2)⁹ 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 Reglamento de Fiscalización y Sanción de la Actividades Pesqueras y Acuícolas¹⁰ (en adelante, 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

⁷ Aprobado con Decreto Ley N° 25977, modificado por Decreto Legislativo N° 1027.

⁸ 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.

⁹ Ídem nota del pie 7.

¹⁰ Aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE.



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 el recurrente, expuesto en el punto 2.1 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) La Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales¹¹ (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 natural¹².
- b) Esta legislación especial, en el caso de la actividad pesquera, se encuentra normada por la LGP¹³, 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 mayores beneficios económicos y sociales; para lo cual, deberá considerar, entre otros, los regímenes de acceso a la actividad pesquera¹⁴.
- 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-PRODUCE¹⁵, se aprobó el Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoqueta para Consumo Humano Directo (en adelante, ROP de Anchoqueta), 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.

¹¹ Aprobada por la Ley N° 26821.

¹² Conforme lo disponen los artículos 6° y 7° de la LORN.

¹³ 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».

¹⁴ De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 11° y 12° de la LGP.

¹⁵ Modificado por el Decreto Supremo N° 008-2017-PRODUCE.



- f) La embarcación pesquera «Karin I» con matrícula CE-1182-BM, 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 al recurrente a través de la Resolución Directoral N° 010-98-CTAR-ANCASH/DRP, modificada por la Resolución Directoral N° 155-2014-REGIONANCASH/DIREPRO; encontrándose inscrita en el Registro Nacional de Embarcaciones Pesqueras Artesanales con acceso al recurso de anchoveta y anchoveta blanca para consumo humano directo¹⁶.
- 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 escala¹⁷, mantendrían la vigencia de su permiso y la embarcación sería considerada para efectos del ROP de Anchoveta como una de menor escala.
- h) Producto a esto último, el recurrente solicitó la adecuación de su permiso de pesca artesanal al ROP de Anchoveta, es decir, el propio administrado consideró que las características de su embarcación pesquera «Karin 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° 690-2017-PRODUCE/DGPCHDI.
- i) Con respecto a la adecuación antes mencionada, advertimos¹⁸ que a través del escrito con registro N° 00179747-2017 de fecha 20.12.2017, el recurrente comunicó a la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto del Ministerio de la Producción (en adelante, la Dirección General de Pesca), su decisión de no renunciar a su permiso de pesca artesanal, solicitando así «(...) *disponer la paralización del trámite para la adecuación del permiso de pesca artesanal y aceptar la no renuncia del permiso de pesca artesanal, por consiguiente la nulidad del permiso de pesca de menor escala*».
- j) Esto es importante, pues más allá de su comunicación antes expuesta (cuyos efectos sobre el permiso de pesca de menor escala desarrollaremos en considerandos siguientes), queda corroborado que la embarcación pesquera «Karin I» con matrícula CE-1182-BM era una embarcación de menor escala para el ROP de Anchoveta, y como tal, era el Ministerio de la Producción la autoridad competente para realizar la fiscalización a sus actividades extractivas.

¹⁶ Registro aprobado por la Resolución Directoral N° 450-2015-PRODUCE/DGCHD. En el caso de la embarcación pesquera Karin I, su incorporación al mencionado Registro se efectuó a través de la Resolución Directoral N° 432-2016-PRODUCE/DGCHD.

¹⁷ 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.

¹⁸ De conformidad con lo señalado en el Informe Legal N° 00000005-2022-PRODUCE/DECHDI-mddominguez remitido por la Dirección de Extracción para Consumo Humano Directo e Indirecto a través del Memorando N° 00000221-2022-PRODUCE/DECHDI.



- k) La Dirección General de Pesca, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción¹⁹, cabe señalar, 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 competencias²⁰.
- l) Debido a ello, y en tanto que los procedimientos administrativos (incluido el recursivo) se rigen, entre otros, por los principios de impulso de oficio²¹ y verdad material²², este Consejo, a través del Memorando N° 00000026-2022-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 18.01.2022, consideró oportuno solicitar información a la Dirección General de Pesca con la finalidad de conocer si el permiso de pesca de menor escala otorgado al recurrente se encontraba vigente o no.
- m) Ante dicha consulta, la Dirección General de Pesca informó que la embarcación pesquera del recurrente cuenta actualmente con un permiso de pesca de menor escala otorgado bajo el marco de lo dispuesto en el ROP de Anchoqueta, respecto del cual, no existe pronunciamiento por parte de la Administración, a través de acto administrativo alguno, que lo haya dejado sin efecto; advirtiendo, además, que ante la comunicación del recurrente, procedió a requerirle precisara si su comunicación conllevaba la suspensión, renuncia o nulidad del permiso de pesca.

«2.8. Cabe señalar que los permisos de pesca son títulos habilitantes que se sujetan al marco normativo vigente; y, que el acondicionamiento dispuesto en el artículo 4 de las Resoluciones Directorales N° 701, N° 707 y N° 690-2017-PRODUCE/ DGPCHDI no surten efectos de pleno derecho, sino que, por el contrario, requiere un pronunciamiento expreso por parte de 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 Anchoqueta.** Asimismo, se tiene que el ROP de la Anchoqueta no dispone o establece el supuesto de dejar sin efecto los permisos de pesca de menor escala otorgados por la Administración, por alguna causal.

En ese contexto, la referida embarcación es considerada como embarcación pesquera de menor escala.

(...) Cabe señalar que el escrito antes citado, fue atendido mediante el Oficio N° 00002995-2021-PRODUCE/DECHDI, notificado con fecha 16 de noviembre de 2021, mediante el cual se solicitó se precise si el petitorio se trata sobre la suspensión, renuncia o nulidad de dicho permiso; sin embargo, a la fecha, el administrado no ha remitido documentación o información destinada a responder dicho oficio.

¹⁹ Aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 009-2017-PRODUCE.

²⁰ Contenidos del artículo 69° y del literal g) del artículo 70° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.

²¹ El principio de impulso de oficio se encuentra recogido en el numeral 1.3 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, cuyo tenor es conforme a lo siguiente: «Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias».

²² El principio de verdad material se encuentra regulado en el numeral 1.11 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, cuyo tenor es conforme a lo siguiente: «En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo de sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o haya acordado eximirse de ellas».



2.9. De lo expuesto, se desprende que la Administración dio trámite a la pretensión (...) sin embargo, (...) no ha cumplido con remitir la documentación e información destinada a precisar dichas pretensiones; debiéndose tener presente que (...) **KARIN I cuenta actualmente con permiso de pesca de menor escala otorgado bajo el marco dispuesto en el ROP de la Anchoqueta; derecho administrativo que no ha sido dejado sin efecto**²³».

- n) Estando a que el propio órgano que otorga los permisos de pesca (la Dirección General de Pesca) ha concluido que la adecuación se encontraba vigente, su no renuncia al permiso de pesca artesanal no autorizaba al 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 Anchoqueta tenían la condición de ser consideradas como embarcaciones de menor escala.
- o) De otra parte, es pertinente mencionar, que además de lo señalado en los párrafos anteriores, está lo indicado en el numeral 13.2 del ROP de Anchoqueta señala que: *“El órgano competente del Ministerio de la Producción realizará la supervisión, fiscalización y sanción de las actividades pesqueras de menor escala (...)”*. Por lo tanto, lo alegado por el recurrente, respecto al contenido de Oficio N° 00000442-2022-PRODUCE/DVC, no lo exime de responsabilidad administrativa.
- p) Por otro lado, el precedente administrativo, tal como lo señala el autor Diez Picasso²⁴, corresponde a «aquella actuación pasada de la Administración que, de algún modo, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido para casos similares», el cual, de acuerdo al artículo V del Título Preliminar del TUO de la LPAG, constituye una fuente del procedimiento administrativo, siempre sea emitido por los tribunales o consejos regidos por leyes especiales, en los que establezca criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas.
- q) A causa de lo expuesto, concluimos que los actos mencionados²⁵ por el recurrente no son de obligatoria observancia por parte de este Consejo para la resolución del presente procedimiento recursivo, pues ellos no cuentan con las características para ser consideradas como fuentes, esto es, precedentes administrativos, al advertirse que, por un lado, sus textos no fueron publicados, y por otro lado, fueron emitidos por la autoridad sancionadora cuya composición no constituye a órgano colegiado o tribunal.
- r) De esta manera, lo alegado por el recurrente en estos extremos no resulta válido, quedando así corroborado que su embarcación pesquera «Karin 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 el recurrente, realizar las actividades de fiscalización a su actividad extractiva, resultando así válidos los medios probatorios actuados durante la diligencia del día 07.10.2020 para corroborar las infracciones imputadas.

²³ El resaltado y subrayado es nuestro.

²⁴ DIEZ PICASSO, Luis. “La doctrina del precedente administrativo”. Revista de Administración Pública. 98 (1982), pág. 7.

²⁵ En su recurso de apelación alega que este Consejo debe tomar en cuenta las conclusiones arribadas en Informe Final de Instrucción N° 00136-2021-PRODUCE/DSF-PA-jchani y 000296-2021-PRODUCE/DSF-PA-dsf_pa_jrivera y lo resuelto en las Resoluciones Directorales N° 9480-2019-PRODUCE/DS-PA y N° 2347-2020-PRODUCE/DS-PA.



5.2.2 Respecto a lo alegado por el recurrente, expuesto en el punto 2.2 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 sancionador²⁶.

²⁶ 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»*.



- g) 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.

«Artículo 255°.- Procedimiento sancionador. 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 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) Es más, en el procedimiento administrativo general²⁷, 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 Urbina²⁸: «El informe busca acelerar el proceso de comprensión de la instancia resolutoria, si bien no lo vincula a los criterios del instructor, mantiene plena libertad para analizar la instrucción y decidir lo más conveniente a su criterio²⁹».
- i) 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.
- j) De esta manera, el hecho que el informe final de instrucción, en el caso que nos ocupa, declaró la no existencia de responsabilidad con respecto a la imputación por la comisión de la infracción del inciso 2) del artículo 134° del RLGP, no impedía que la Dirección de Sanciones – PA, en virtud a los medios probatorios actuados, resuelva sancionar al recurrente; por lo que, lo alegado por él en este extremo no resulta válido.

²⁷ 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».

²⁸ MORON URBINA, Juan Carlos. *Op Cit.* Tomo II. Pág. 53.

²⁹ El resaltado es nuestro.



5.2.3 Respecto a lo alegado por el recurrente, expuesto en los puntos 2.3, 2.4 y 2.5 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) En el ámbito pesquero, las acciones de supervisión del Ministerio de la Producción se realizan a través del denominado “Programa de vigilancia y control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional”. Este programa tiene naturaleza permanente y se regula conforme a las disposiciones establecidas en su Reglamento³⁰ (en adelante, el Reglamento del Programa de Vigilancia) y en las demás disposiciones legales vigentes.
- b) De la misma manera, la relevancia del Reglamento del Programa de Vigilancia consiste que en él se han establecido los principios que rigen la actividad supervisora del Ministerio de la Producción, las obligaciones de las personas naturales o jurídicas que realizan actividades pesqueras, y las actividades que deberán realizar los inspectores (sean del Ministerio de la Producción o de la empresa supervisora contratada) durante la fiscalización.
- c) De igual forma, las actividades del Programa de Vigilancia se desarrollarán de manera obligatoria, entre otros lugares, en aquellos donde se realice la descarga de los recursos hidrobiológicos. En estos espacios, se ha determinado como actividades específicas de supervisión, entre otros: verificar los sistemas de conservación de los recursos hidrobiológicos destinados al consumo humano directo, el estado de conservación y demás condiciones de los recursos hidrobiológicos capturados; y verificar el estricto cumplimiento de las disposiciones que establecen los límites máximos de extracción de los recursos hidrobiológicos en tallas o pesos menores a los permitidos, de la pesca incidental y de la captura de especies dependientes y asociadas; así como de las disposiciones que regulan las actividades extractivas de los recursos destinados al consumo humano directo.
- d) Asimismo, los titulares de los permisos de pesca se encuentran obligados, entre otros, a 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, y proporcionar toda la información que les sea requerida, en la forma, modo, tiempo y lugar en el que les sea requerido o según las disposiciones legales vigentes, tal como lo disponen los incisos 9.1 y 9.5 del artículo 9° del Reglamento mencionado en considerandos precedentes.
- e) Con el propósito de complementar el Reglamento del Programa de Vigilancia, el Ministerio de la Producción elaboró la Directiva N° 011-2016-PRODUCE/DGSF³¹. Esta directiva contiene el procedimiento para el control de la descarga y recepción de recursos hidrobiológicos o productos pesqueros durante las actividades pesqueras, teniendo como finalidad la verificación del cumplimiento de la normativa pesquera durante las actividades de desembarque o descarga; para lo cual, los fiscalizadores se encontrarán obligados a realizar el muestreo biométrico y, de ser el caso, el análisis físico sensorial de los recursos hidrobiológicos destinados para el consumo humano directo.

³⁰ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.

³¹ Aprobado mediante Resolución Directoral N° 025-2016-PRODUCE/DGSF.



- f) En el inciso 6³² de la mencionada Directiva se dispone que, adicionalmente al muestreo y al análisis físico sensorial, los fiscalizadores solicitarán el convenio de abastecimiento suscrito entre el titular del permiso de pesca y de la licencia de operación de la planta de consumo humano directo a la cual será destinado el recurso hidrobiológico, en caso el recurso extraído corresponda a la anchoveta; verificarán que la embarcación no exceda los dos tercios de la capacidad de bodega autorizada en su permiso de pesca, la emisión y correcto llenado de la información en la guía de remisión, y que tanto en la guía de remisión como en la declaración jurada del transportista, los datos de los bienes a transportar, precintos de seguridad y etiquetas de seguridad coincidan; colocar el precinto de seguridad del Ministerio de la Producción, en caso el recurso hidrobiológico corresponda a la anchoveta.
- g) De la misma forma, en el inciso 6.2.8 del mencionado inciso 6° se establece como obligación de los titulares de los permisos de pesca el entregar al fiscalizador el formato de reporte de calas antes del inicio de la descarga, para que la tolerancia adicional sea considerada antes de realizarse el muestreo biométrico.
- h) A fin de desarrollar estas actividades de fiscalización, el Ministerio de la Producción elaboró la Directiva N° 05-2016-PRODUCE/DGSF³³, 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; estableciendo, además, las obligaciones de las personas naturales y jurídicas que realizan actividades pesqueras.
- i) 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.
- j) 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 al fiscalizador las facilidades que permitan el correcto cumplimiento de sus funciones, así como también, toda documentación que le sea requerida.
- k) Dado que en el presente caso la embarcación pesquera «Karin I» con matrícula CE-1182-BM 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 en el Acta de Fiscalización Desembarque N° 02 – AFID – 009425 de fecha 07.10.2020, el representante de la embarcación pesquera, producto a que

³² Específicamente en sus numerales 6.2.5, 6.2.7, 6.2.11, 6.2.12 y 6.2.13.

³³ Aprobado mediante Resolución Directoral N° 019-2016-PRODUCE/DGSF.



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 (permiso de pesca, protocolo de habilitación sanitaria y formato de reportes de calas), proceda con la verificación de su actividad extractiva.

- l) Asimismo, el evento suscitado ha sido confirmado en el Informe de Fiscalización N° 02 – INFIS – 001380 de fecha 07.10.2020, en el cual el fiscalizador señala lo siguiente: “(...) durante la fiscalización a la E/P Karin I con matrícula CE-1182-BM al solicitarle la documentación respectiva, su representante manifestó que no puede darnos la documentación, ya que a ellos los fiscaliza la DIREPRO. Dicha E/P se encuentra en el portal PRODUCE como una E/P de menor escala. Al negarse a darnos la información solicitada están obstaculizando nuestra labor de fiscalización (...)”.
- m) Sobre la incompetencia del Ministerio de la Producción para realizar la fiscalización, ya este Consejo desarrolló el análisis correspondiente en el considerando 4.2.1, en el que concluyó que de acuerdo al ROP de Anchoqueta la embarcación pesquera «Karin I» tenía las características para ser considerada como una embarcación de menor escala, significando ello que los fiscalizadores del Ministerio de la Producción contaban con competencia³⁴ para realizar sus labores, más aun si la propia Dirección General de Pesca nos ha comunicado que el permiso de pesca de menor escala se encuentra vigente; por lo que, el recurrente se encontraba en la obligación de brindar facilidades al fiscalizador, así como de entregarle la documentación que requiriera.
- n) Esto nos permite establecer que no se han configurado los eximentes de responsabilidad alegados³⁵, puesto que, por un lado, no actuó en cumplimiento de un deber legal, sino todo lo contrario, incumplió con sus obligaciones frente al fiscalizador del 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 del Ministerio de la Producción, y no como erróneamente considera el recurrente, el personal de la DIREPRO Ancash.
- o) Cabe resaltar que, las actuaciones expuestas, las mismas que han sido realizadas durante la fiscalización, son medios probatorios válidos que permiten a la Administración romper con la presunción de licitud a favor del administrado; debido a que, de acuerdo al REFSPA, todo acontecimiento que surgiera durante el desarrollo de la diligencia de fiscalización será constatado en los documentos que el fiscalizador elabore, estableciéndose en su artículo 14° que «*constituyen medios probatorios la documentación que se genere como consecuencia de las acciones de fiscalización (...)*».
- p) De esta manera, de los medios probatorios queda acreditado que el recurrente no entregó al fiscalizador los documentos que le fueron requeridos, lo cual impidió se proceda a verificar la actividad extractiva que realizó; acciones que configuran los tipos infractores dispuestos en los incisos 1) y 2) del artículo 134° del RLGP, quedando así corroborado que el acto administrativo sancionador recurrido cuenta

³⁴ El numeral 13.2 del artículo 13 del ROP de Anchoqueta: “El órgano competente del Ministerio de la Producción realizará la supervisión, fiscalización y sanción de las actividades pesqueras de menor escala (...)”.

³⁵ De acuerdo a lo expresado por el 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».



con una debida motivación, respetándose los principios de tipicidad y verdad material.

- q) Por otro lado, de acuerdo al artículo 248° del TUO de la LPAG, la potestad sancionadora se encuentra regida, entre otros, por el principio del debido procedimiento, a partir del cual, la Administración no puede imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento, las cuales se encuentran conformadas, entre otros, por el derecho de los administrados a ser notificados, tal como se dispone en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
- r) De igual manera, el procedimiento que se debe seguir en ejercicio de la potestad sancionadora, de conformidad con el artículo 254° del TUO de la LPAG, se encuentra caracterizado, entre otros, por notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.
- s) Asimismo, conforme al artículo 255° del TUO del LPAG, las entidades en ejercicio de su potestad sancionadora, mediante la autoridad instructora, deberán formular la notificación de cargos al posible administrado infractor, para que presente sus descargos por escrito. Con o sin los descargos, y luego de concluida la recolección de pruebas, la mencionada autoridad deberá emitir un informe final de instrucción, el cual será remitido a la autoridad sancionadora, quien notificará al posible administrado infractor, para que presente sus descargos. Vencido el plazo para los descargos, presentados o no, la autoridad sancionadora emitirá su decisión mediante el acto administrativo sancionador.
- t) Los procedimientos administrativos sancionadores en materia pesquera y acuícola no son ajenos a la estructura y caracteres regulados en el TUO de la LPAG, tal como puede advertirse de lo dispuesto en el REFSPA, cuyas actuaciones (notificación de cargos, informe de fiscalización y resolución sancionadora) han sido notificadas al recurrente de manera correcta, lo cual se corrobora con los descargos presentados por ella mediante el escrito con Registro N° 00072409-2022 de fecha 19.10.2022, el cual, cabe señalar, fue evaluado en el acto administrativo sancionador recurrido; resguardándose así el principio de debido procedimiento.
- u) Por último, con respecto al principio de razonabilidad, debemos tener en cuenta que esta es aplicable únicamente en relación a la sanción a imponer al administrado una vez determinada la comisión de una infracción, obligando así a la administración a elegir la medida aflictiva entre las que se encuentran establecidas en la normativa.
- v) En la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, mediante la cual se aprobó el REFSPA, el Ministerio de la Producción consideró que, para el cálculo de la cuantía de las sanciones de multa, con la finalidad que se respete el principio de razonabilidad y proporcionalidad, se debían utilizar criterios técnicos económicos apropiados que permitan, entre otros, al administrado conocer de manera clara los criterios o variables para calcular dicha sanción.



- w) Ante tal necesidad, en la referida exposición de motivos se determinó como criterio para establecer la forma del cálculo de la cuantía de las sanciones la fórmula desarrollada por el economista Gary S. Becker, expuesta en su ensayo *Crime and Punishment: An Economic Approach (Crimen y Castigo: Una aproximación económica)*, según la cual el monto de las multas debe ser tal, que exceda el beneficio ilícito que el administrado infractor obtendría por la comisión de la infracción, considerándose que tal perjuicio disuadiría a los potenciales infractores de no cometer la infracción.
- x) En atención al modelo propuesto por el economista en mención es que en el numeral 35.1 del artículo 35° del REFSPA se estableció la fórmula que debía aplicarse para los casos en que la sanción corresponda a multa, el cual está compuesto por el beneficio ilícito y la probabilidad de detección y la suma de los factores agravantes y atenuante.

$$M = \frac{B}{P} x (1 + F)$$

- y) Es así que, las sanciones de multa impuestas al recurrente no son irracionales ni desproporcionadas, sino que resultan absolutamente coherentes y legales al ajustarse en estricto a lo establecido por la normatividad pesquera.
- z) En virtud al análisis desarrollado, concluimos que en el procedimiento administrativo sancionador se han respetado todos los derechos y garantías del recurrente, siendo que el acto administrativo sancionador recurrido cuenta con una debida motivación respecto a la imputación de las infracciones, resguardando los principios enumerados por el recurrente en su recurso administrativo, no resultando válido lo alegado en dicho extremo.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones - PA, el recurrente incurrió en la comisión de las infracciones establecidas en los incisos 1) y 2) del artículo 134° del RLGP.

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; el numeral 4.2 del artículo 4° del TUO de la LPAG; el artículo 3° de la Resolución Ministerial N° 190-2013-PRODUCE; el artículo 5° de la Resolución Ministerial N° 228-2015-PRODUCE; el artículo único de la Resolución Ministerial N° 00468-2022-PRODUCE y; estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 017-2023-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 19.05.2023 del Área Especializada Colegiada de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor **KERMITT HENRY RIOS DIAZ** contra la Resolución Directoral N° 3137-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2022; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de multa por la comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 1) y 2) del artículo 134° del RLGP, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.



Artículo 2°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación al recurrente de la presente resolución conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

DAVID MIGUEL DUMET DELFIN

Presidente

Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones

ROSARIO EMPERATRIZ BENAVIDES PÓVEDA

Miembro Titular

Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones

LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Miembro Titular

Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones

