



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 630 -2019-PRODUCE/CONAS-2CT

LIMA,

26 DIC. 2019

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por el señor **JOSE MERCEDES PAZO QUEREVALÚ**, identificado con DNI N° 02834047 y la señora **MARTHA CARIDAD RAMIREZ CHERRE DE PAZO** identificada con DNI N° 03696589, en adelante los recurrentes, mediante escrito con Registro N° 00099517-2019 de fecha 15.10.2019, contra la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 17.09.2019, que los sancionó con una multa de 5.056 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT y con el decomiso¹ de 36.325 t. del recurso hidrobiológico anchoveta, al haber realizado actividades extractivas de recursos hidrobiológicos en áreas reservadas, infracción tipificada en el inciso 2² del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y su modificatoria, en adelante el RLGP; y con una multa ascendente a 10 UIT, al haber realizado actividades pesqueras sin ser titulares del derecho administrativo, infracción tipificada en el inciso 93³ del artículo 134° del RLGP.
- (ii) El expediente N° 6270-2016-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 En atención al Informe SISESAT N° 194-2016-PRODUCE/DTS (folio 03 del expediente) y el Diagrama de Desplazamiento (folio 02 del expediente), en el Informe Técnico N° 177-2016-PRODUCE/DTS-ppuican e Informe Técnico N° 00027-2018-PRODUCE/DSF-PA-wcruz se concluye que la embarcación pesquera "JOSE OTILIO III" de matrícula PT-3996-BM, cuya propiedad a la fecha de suscitados los hechos (10.07.2016) la ostentaban los recurrentes⁴, en virtud al contrato de compraventa celebrado con la anterior empresa propietaria Pesquera Marvi S.A.C., presentó velocidades de pesca menores a dos (02) nudos y rumbo no constante, por un intervalo mayor a una hora y treinta minutos, dentro de las cinco millas marinas.
- 1.2 De acuerdo al Reporte de Descargas del 10.07.2016 al 10.07.2016 que obra en el folio 01 del expediente, se advierte que el día 10.07.2016 desde las 19:48

¹ Mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA la sanción de decomiso fue declarada inaplicable.

² Relacionado al inciso 6 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

³ Relacionado al inciso 5 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

⁴ Conjuntamente con las personas de Manuel Ramon Pazo Querevalú y Juana de la Cruz Quiroga Galán, conforme se desprende de la Partida N° 50000300 del Registro de Propiedad de Embarcaciones Pesqueras, Zona Registral N° I – Sede Piura, Oficina Registral Piura, obrante a fojas 4 del expediente.

hasta las 20:12 horas la embarcación pesquera "JOSE OTILIO III" de matrícula PT-3996-BM descargó 36.325 t. de recurso hidrobiológico anchoveta en la planta de la empresa Corporación Pesquera Inca S.A.C, en la localidad de Bayovar.

- 1.3 A través de la Notificación de Cargos N° 5780-2018-PRODUCE/DSF-PA⁵, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra los recurrentes.
- 1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA⁶ de fecha 17.09.2019, se sancionó, entre otros, a los recurrentes con una multa de 5.056 UIT y con el decomiso de 36.325 t. del recurso hidrobiológico anchoveta, al haber realizado actividades extractivas de recursos hidrobiológicos en áreas reservadas, infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 134° del RLGP; y con una multa ascendente a 10 UIT, al haber realizado actividades pesqueras sin ser titulares del derecho administrativo, infracción tipificada en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00099517-2019 de fecha 15.10.2019, los recurrentes interponen recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 17.09.2019.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 Los recurrentes señalan que conforme al recorrido del SISESAT N° 194-2016-PRODUCE/DTS, el recorrido de su embarcación es en mayor parte paralela a la línea de demarcación del área prohibida. Sin embargo, la autoridad no tiene en cuenta que la zona donde se producen los hechos es zona de bahía; por lo que la línea paralela al litoral, no es línea recta, si no con sus entradas propias a la forma de la bahía; por lo que ésta ingresó de manera involuntaria debido a que el ángulo de quiebre de sus embarcaciones es muy amplio.
- 2.2 Asimismo, indican que es un hecho subjetivo señalar en el texto de la resolución impugnada que se ha afectado directamente la reproducción de los principales recursos hidrobiológicos, dado que no se ha acreditado plenamente que la embarcación haya producido un perjuicio al ecosistema.
- 2.3 En relación a la infracción tipificada en el inciso 15 del artículo 134° del RLGP, los recurrentes señalan que al ser el permiso de pesca indesligable de la embarcación pesquera, por lo tanto la transferencia de la propiedad conllevó la transferencia del permiso de pesca, as así que los recurrentes contaban a la fecha de suscitados los hechos con permiso de pesca, tal cual el contenido de la Resolución Directoral N° 106-2010-PRODUCE/DGEPP de fecha 17.02.2010.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.09.2019.
- 3.2 De corresponder que se declare la nulidad de la citada Resolución Directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

⁵ Notificada con fecha 01.10.2018 (folio 45 del expediente).

⁶ Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 12144-2019-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 0012639 con fecha 24.09.2019 (folios 81 y 82 del expediente).

- 3.3 Verificar si los recurrentes han incurrido en los ilícitos administrativos establecidos en los incisos 2 y 93 del artículo 134° del RLGP y si las sanciones fueron determinadas conforme a la normatividad correspondiente.

IV. CUESTIÓN PREVIA

4.1 En cuanto a si existe causal de nulidad parcial de oficio en la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA

4.1.1. El artículo 156° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁷, en adelante TUO de la LPAG, dispone que la autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular la tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

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

4.1.3. El numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que se puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

4.1.4. 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 sancionadora⁸ en el ejercicio de la función administrativa, que actúan como parámetros jurídicos a fin de que la Administración Pública no sobrepase sus potestades

⁷ Publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 25.01.2019.

⁸ 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 (...)"*.

legales en la prosecución de los intereses públicos respecto de los derechos de los administrados.

- 4.1.5. 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 reglamentarias, así como el defecto u omisión de sus requisitos de validez.
- 4.1.6. En ese sentido, se debe indicar que una de las características que debe reunir el objeto o contenido del acto es la legalidad, según la cual, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.1 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- 4.1.7. Es por ello que el inciso 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, que estará regida por el principio de debido procedimiento, establece que las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.
- 4.1.8. El numeral 13.2 del artículo 13° del TUO de la LPAG, dispone que la nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.
- 4.1.9. Es decir, la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta sólo a 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 seccionar 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.
- 4.1.10. Conforme a la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (en adelante REFSPA) aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, dicho decreto supremo entró en vigencia a los quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.
- 4.1.11. El numeral 35.1 del artículo 35° del REFSPA, establece la siguiente fórmula para el cálculo de la sanción de multa:

$$M = \frac{B}{p} \times (1 + F)$$

- 4.1.12. Por otro lado, los artículos 43° y 44° del REFSPA, establecen los factores atenuantes y agravantes que se deben considerar en la cuantía de las sanciones aplicables.

4.1.13. Asimismo, conforme al Reporte de Deudas en Ejecución Coactiva se advierte que los recurrentes no cuentan con antecedentes de haber sido sancionados en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción materia de sanción (del 10.07.2015 al 10.07.2016), por lo que corresponde la aplicación del factor atenuante en el presente caso.

4.1.14. Sin embargo, de la revisión de los considerandos de la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.09.2019, se advierte que no se aplicó el factor atenuante por carecer de antecedentes de haber sido sancionados en los últimos 12 meses contados desde la fecha en que se detectó la infracción, contemplado en el numeral 3 del artículo 43° del REFSPA.

4.1.15. En consecuencia, este Consejo considera que corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.09.2019, por haber sido emitida prescindiendo de los requisitos de validez del acto administrativo, al haber contravenido lo establecido en las leyes del ordenamiento jurídico, específicamente los principios de legalidad y de debido procedimiento, en el extremo de la determinación de la sanción de multa por haber incurrido en la infracción prevista en los incisos 2 y 93 del artículo 134° del RLGP, al no haberse cumplido con efectuar correctamente el cálculo de la misma.

4.1.16. En ese sentido, considerando el atenuante: "carecer de antecedentes de haber sido sancionados en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se ha detectado la comisión de la infracción materia de la sanción (...)", correspondería modificar la sanción de multa impuesta mediante la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.09.2019, conforme lo establece el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE y la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE.

4.1.17. Por lo anterior y considerando las disposiciones antes citadas, la sanción de multa que corresponde pagar a los recurrentes respecto del **inciso 2** del artículo 134° del RLGP, asciende a 4.2137 UIT, conforme al siguiente detalle:

$$M = \frac{(0.29 * 0.20 * 36.325)}{0.75} \times (1+0.5) = 4.2137 \text{ UIT}$$

4.1.18. Asimismo, respecto del **inciso 93** del artículo 134° del RLGP, asciende a 4.2137 UIT, conforme al siguiente detalle:

$$M = \frac{(0.29 * 0.20 * 36.325)}{0.75} \times (1+0.5) = 4.2137 \text{ UIT}$$

4.1.19. En tal sentido, corresponde modificar las sanciones impuestas mediante Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.09.2019, por incurrir en las infracciones tipificadas en los incisos 2 y 93 del artículo 134° del RLGP, en consecuencia, **MODIFICAR** el monto de la sanción de multa impuesta de 5.056 UIT a **4.2137 UIT** para la infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 134° del RLGP y de 5.0564 UIT a **4.1237 UIT** para la infracción tipificada en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP.

4.2 Respeto a si corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA

4.2.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, este Consejo considera que se debe determinar si corresponde declarar de oficio la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.09.2019.

4.2.2 Al respecto, el numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que se puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público:

- a) En cuanto al Interés Público, cabe mencionar que de acuerdo a la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC "(...) *el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo*".
- b) Sobre el particular, se debe indicar que los procedimientos administrativos y sancionadores se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, la cual establece en el artículo III del Título Preliminar que la finalidad del marco normativo de la referida Ley consiste en que la administración pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.
- c) En ese sentido, el TUO de la LPAG ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora en el ejercicio de la función administrativa, los cuáles actúan como parámetros jurídicos a fin que la Administración Pública no sobrepase sus potestades legales en la prosecución de los intereses públicos respecto de los derechos de los administrados.
- d) Cabe indicar que resulta útil lo señalado por el autor Danós Ordóñez quien indica que: "la nulidad de oficio es una vía para la restitución de la legalidad afectada por un acto administrativo viciado que constituye un auténtico poder – deber otorgado a la Administración que está obligada a adecuar sus actos al ordenamiento jurídico"⁹.
- e) En el presente caso, se entiende como interés público el estricto respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que debe procurar la administración pública, es decir, la actuación del Estado frente a los administrados; siendo que en el presente caso al haberse afectado uno de los

⁹ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: "COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL". ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

principios que sustenta el procedimiento administrativo como es el principio de tipicidad y el debido procedimiento se ha afectado el interés público.

4.2.3 De otro lado, el numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que la nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario:

a) En el presente caso, se debe tener presente que de acuerdo al artículo 125° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE el Consejo de Apelación de Sanciones es el órgano encargado de evaluar y resolver, en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones sancionadoras del Sector, conduciendo y desarrollando el procedimiento administrativo correspondiente, con arreglo al TUO de la LPAG y las normas específicas que se aprueben por Resolución Ministerial.

b) Igualmente, el artículo 30° del REFSPA, señala: *“El Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción o el que haga sus veces en los Gobiernos Regionales, como segunda y última instancia administrativa, es el órgano administrativo competente para conocer los procedimientos administrativos sancionadores resueltos por la Autoridad Sancionadora”.*

c) De lo expuesto, el Consejo de Apelación de Sanciones constituye la segunda y última instancia administrativa en materia sancionadora, por lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 17.09.2019.

4.2.4 El numeral 213.3 del artículo 213 señala que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (02) años, contados a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos:

a) En cuanto a este punto, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 17.09.2019 fue notificada a los recurrentes el 24.09.2019.

b) Asimismo, los recurrentes interpusieron recurso de apelación en contra de la citada resolución el 15.10.2019. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 17.09.2019, no se encuentra consentida por lo cual se encuentra dentro del plazo para declarar la nulidad de oficio.

4.2.5 Por tanto, en el presente caso, 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 Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 17.09.2019, en el extremo referido al monto de las sanciones de multa impuestas debiendo considerarse los indicados en los numerales 4.1.17 y 4.1.18 de la presente resolución.

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

4.3.1 De acuerdo a lo establecido en el inciso 227.2 del artículo 227° del TUO de la LPAG cuando la autoridad constate la existencia de una causal de nulidad deberá pronunciarse sobre el fondo del asunto y cuando ello no sea posible, dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

4.3.2 Dado lo expuesto en los puntos anteriores, se debe mencionar que en el presente caso sólo se ha declarado la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA, en el extremo del monto de la sanción de multa impuesta por la Dirección de Sanciones - PA, correspondiente a las infracciones tipificadas en los incisos 2 y 93 del artículo 134° del RLGP, siendo que dicha resolución subsiste en los demás extremos.

V. ANÁLISIS

5.1 Normas Generales

5.1.1 El artículo 66° de la Constitución Política del Perú establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Asimismo, el artículo 67° de la Carta Magna estipula que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. Así también, el artículo 68° de la Carta Magna establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

5.1.2 El artículo 1° del Decreto Ley N° 25977 - Ley General de Pesca, en adelante LGP, establece que: *"La presente Ley tiene por objeto normar la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos y de asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, optimizando los beneficios económicos en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad"*.

5.1.3 Asimismo, el artículo 2° de la LGP estipula que: *"Son patrimonio de la nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional"*.

5.1.4 De igual manera, el artículo 77° de la LGP establece que: *"Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia"*.

5.1.5 El inciso 2 del artículo 134° del RLGP tipifica como infracción: **"Realizar actividades extractivas de recursos hidrobiológicos plenamente explotados o declarados en recuperación, inexplorados o subexplorados, no autorizados o hacerlo en zonas diferentes a las señaladas en el permiso de pesca ó en áreas reservadas o prohibidas"**. (El resaltado es nuestro).

- 5.1.6 El inciso 93 del artículo 134° del RLGP tipifica como infracción: *“Realizar actividades pesqueras o acuícolas sin ser el titular del derecho administrativo”*.
- 5.1.7 El código 93 del Cuadro de Sanciones del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE¹⁰, en adelante TUO del RISPAC, determinaba como sanción a imponer por la infracción descrita en el párrafo precedente, una multa ascendente a 10 UIT.
- 5.1.8 Mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE¹¹, se aprobó el REFSPA. Asimismo, conforme a su Segunda Disposición Complementaria Final, dicho decreto supremo entró en vigencia a los quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.
- 5.1.9 La Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, dispone que los procedimientos administrativos sancionadores en trámite se rigen por la normatividad vigente al momento de la comisión de la infracción, salvo que la norma posterior sea más beneficiosa para el administrado. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.
- 5.1.10 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.
- 5.1.11 Asimismo, el numeral 258.3 del artículo 258° del TUO de la LPAG, establece que cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

5.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

- 5.2.1 Respecto a lo señalado por los recurrentes en los numerales 2.1 y 2.2, cabe indicar lo siguiente:
- a) Los recursos naturales son patrimonio de la Nación, correspondiéndole al Estado promover su uso sostenible¹² y la conservación de la diversidad biológica, de acuerdo con lo establecido en los artículos 66° a 68° de la Constitución Política del Perú.
 - b) El artículo 28° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, precisa que el aprovechamiento sostenible implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su

¹⁰ Norma vigente a la fecha de comisión de la infracción imputada.

¹¹ Publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 10.11.2017.

¹² Debe entenderse por "utilización sostenible", a: "(...) la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras" (Último párrafo del artículo 2° del Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptado en Río de Janeiro, junio de 1992, ratificado con Resolución Legislativa N° 26181 del 11 de mayo de 1993).

capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, de ser el caso.

- c) El artículo 9° de la LGP dispone que el Ministerio de la Producción, sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determinará, según el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos.
- d) En aras de salvaguardar la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos, el inciso 2 del Artículo 134° del RLGP, prohíbe realizar actividades extractivas de recursos hidrobiológicos en áreas reservadas.
- e) Ahora bien, el numeral 173.1 del artículo 173° del TUO de la LPAG establece que *“la carga de la prueba se rige por el principio del impulso de oficio establecido en la presente Ley”*; por su parte, el inciso 9 del artículo 248° de la misma norma señala que *“Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”*. En consecuencia, la Administración tiene la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador para acreditar si un administrado incurrió en infracción.
- f) La actuación de medios probatorios en los procedimientos administrativos resulta necesaria, en tanto *“las autoridades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario (...). La presunción solo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto (...)¹³”*. En ese sentido, al contar con medios probatorios idóneos, la Administración puede romper con la presunción de licitud a favor del administrado, de tal forma que pueda atribuir la responsabilidad de la infracción.
- g) A partir de dichos medios probatorios *“(…) se busca asegurar un control de constitucionalidad y legalidad de la actuación administrativa y brindar una tutela amplia a los derechos e intereses de los administrados (...)¹⁴”*, de forma tal que la Administración cuente con instrumentos adecuados al momento de emitir un pronunciamiento.
- h) Mediante la Resolución Ministerial N° 228-2016-PRODUCE, se autorizó el inicio de la Primera Temporada de Pesca 2016 del recurso anchoveta (*Engraulis Rigns*) y anchoveta blanca, en la zona comprendida entre el extremo norte del dominio marítimo del Perú y los 16°00' Latitud Sur.
- i) Por su parte, el numeral a.3 del artículo 5 de la Resolución Ministerial 228-2016-PRODUCE establece dentro de las condiciones para el desarrollo de las actividades pesqueras *“(…) Efectuar operaciones de pesca fuera de las zonas reservadas para la pesca artesanal y de menor escala, según las normas vigentes. Las embarcaciones, cuando se desplacen por estas zonas reservadas*

¹³ MORÓN, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica S.A. Novena edición. Lima, Mayo, 2011, p. 725.

¹⁴ MAYOR, Jorge Luis. El Proceso Contencioso Administrativo Laboral. p. 250.

hacia la zona de pesca, deben mantener velocidad de travesía y rumbo constante. La velocidad de travesía debe ser igual o mayor a dos (2) nudos (...)".

- j) El artículo 39° del TUO de la RISPAC, establece que: "El Reporte de Ocurrencias, así como la información del Sistema de Seguimiento Satelital constituyen uno de los medios probatorios de la comisión de los hechos por parte del presunto infractor, pudiendo ser complementados o reemplazados por otros medios probatorios que resulten idóneos y que permitan determinar la verdad material de los hechos detectados". (El subrayado es nuestro).
- k) Asimismo, el numeral 117.1 del artículo 117° del RLGP, modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 002-2006-PRODUCE, establece que "(...) Los datos, reportes o información proveniente del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) podrán ser utilizados por el Ministerio de la Producción como medios de prueba en cualquier procedimiento administrativo o proceso judicial, dentro del ámbito de su competencia (...)".
- l) En ese sentido, el Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) brinda respecto a las embarcaciones pesqueras en donde se encuentra instalado, entre otros datos, los siguientes: a) fecha y hora de la posición, b) longitud y latitud, c) velocidad y d) rumbo.
- m) Cabe señalar que en el presente procedimiento sancionador que si bien con la Notificación de Cargos N° 5780-2018-PRODUCE/DSF-PA se les imputó a los recurrentes además la comisión de la infracción tipificada en el inciso 15 del artículo 134° del RGLP, se advierte de los considerandos 42 al 48 de la Resolución Directoral 9321-2019-PRODUCE/DS-PA, la aplicación de un Concurso de Infracciones¹⁵, en donde se estableció que entre la sanción de las infracciones tipificadas en los incisos 2 y 15 del artículo 134° del RLGP, resulta de mayor gravedad la sanción correspondiente a la infracción dispuesta en el inciso 2 del artículo 134° del RLGP; debiendo aplicarse la sanción correspondiente a dicha infracción.
- n) El inciso 2 del artículo 134° del RLGP tipifica como infracción: **"Realizar actividades extractivas de recursos hidrobiológicos plenamente explotados o declarados en recuperación, inexplotados o subexplotados, no autorizados o hacerlo en zonas direferentes a las señaladas en el permiso de pesca ó en áreas reservadas o prohibidas"**
- o) En este caso, mediante Informe SISESAT N° 194-2016-PRODUCE/DTS (fojas 3 del expediente) y el Diagrama de Desplazamiento (folio 2 del expediente), se acredita que la embarcación pesquera "JOSE OTILIO III" de matrícula PT-3996-BM, cuya propiedad a la fecha de suscitados los hechos (10.07.2016) la ostentaban los recurrentes, en virtud al contrato de compraventa celebrado con la anterior empresa propietaria Pesquera Marvi S.A.C., presentó velocidades de pesca menores a dos (02) nudos y rumbo no constante, por un intervalo mayor a una hora y treinta minutos, dentro de las cinco millas marinas. Asimismo, de acuerdo al Reporte de Descargas del 10.07.2016 al 10.07.2016, (fojas 01 del expediente), se advierte que el día 10.07.2016 la embarcación pesquera "JOSE OTILIO III" de matrícula PT-3996-BM descargó 36.325 t. de recurso

¹⁵ Conforme al inciso 6 del artículo 248° del TUO de la LPAG: Concurso de Infracciones. – "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".

hidrobiológico anchoveta en la planta de la empresa Corporación Pesquera Inca S.A.C., en la localidad de Bayovar.

- p) En virtud al marco normativo y a los hechos antes expuestos, el Informe SISESAT N° 194-2016-PRODUCE/DTS, así como el Diagrama de Desplazamiento y Reporte de Descargas en mención, constituyen medios probatorios válidos para acreditar la comisión de la infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 134° del RLGP por parte de los recurrentes.
- q) Finalmente, cabe indicar que la empresa recurrente en su calidad de persona jurídica dedicada a la actividad pesquera es conocedora de la legislación relativa al régimen de pesca en nuestro litoral, de las obligaciones que la ley le impone como titular de una embarcación autorizada para efectuar labores de pesca, así como de las consecuencias que implican la inobservancia de las mismas, por lo que 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 la infracción administrativa, pues de acuerdo al artículo 79° de la LGP toda infracción será sancionada administrativamente, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar. Por lo que carece de sustento lo alegado por la empresa recurrente y no la libera de responsabilidad.

5.2.2 Respecto a lo señalado por los recurrentes en el numeral 2.3, cabe indicar lo siguiente:

- a) El artículo 43° de la LGP, dispone que para el desarrollo de las actividades pesqueras conforme lo disponga el RLGP, las personas naturales y jurídicas requerirán, entre otros, del permiso de pesca para la operación de embarcaciones pesqueras de bandera nacional.
- b) Asimismo, el artículo 44° de la LGP dispone que: *"Las concesiones, autorizaciones y permisos, son derechos específicos que el Ministerio de la Producción otorga a plazo determinado para el desarrollo de las actividades pesqueras, conforme a lo dispuesto en la presente Ley y en las condiciones que determina su Reglamento"*.
- c) Por otro lado, el artículo 34° del RLGP establece que *"(...) El permiso de pesca es indelible de la embarcación pesquera a la que corresponde. La transferencia de la propiedad o posesión de las embarcaciones pesqueras de bandera nacional durante la vigencia del permiso de pesca conlleva la transferencia de dicho permiso en los mismos términos y condiciones en que se otorgaron. **Sólo realiza actividad extractiva el titular del permiso de pesca (...)**". (El resaltado es nuestro)*
- d) Asimismo, mediante Resolución Ministerial N° 072-2009-PRODUCE¹⁶ se establece que las personas naturales y jurídicas que a partir de la entrada en vigencia de dicha Resolución Ministerial, transfieran o adquieran la propiedad o posesión de embarcaciones pesqueras de mayor y menor escala con permiso de pesca vigente, deben comunicar y acreditar dichas transferencias ante la Dirección General de Extracción y Procesamiento Pesquero del Ministerio de la Producción en un plazo máximo de tres (03) días hábiles de producida, mediante la presentación de copias simples de contratos de compraventa, arrendamiento,

¹⁶ Publicada en el diario oficial "El Peruano" el día 19.02.2009.

cesión de posición contractual, entre otros, que acrediten la transferencia o adquisición, independientemente del procedimiento de cambio de titular del permiso de pesca.

- e) Del marco normativo antes expuesto se desprende que el acceso al desarrollo de las actividades pesqueras está condicionado al otorgamiento del título habilitante que emite la Administración para dichos efectos; por tanto, sólo puede realizar actividades extractivas el titular del permiso de pesca a partir que el derecho es otorgado.
- f) Al respecto, mediante Resolución Directoral N° 106-2010-PRODUCE/DGEPP de fecha 17.02.2010, se otorgó permiso de pesca a la EMPRESA PESQUERA PAE S.A.C., para operar la embarcación pesquera "JOSE OTILIO III" de matrícula PT-3996-CM, cuya propiedad a la fecha de suscitados los hechos (10.07.2016) la ostentaban los recurrentes, en virtud a un contrato de compra venta.
- g) En consecuencia, los recurrentes no contaban con el permiso de pesca a la fecha de suscitados los hechos.
- h) Por lo antes expuesto, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones - PA, los recurrentes incurrieron en la infracción dispuesta en el inciso 93 del artículo 134° del RLPG, al realizar actividades pesqueras sin ser los titulares del permiso de pesca; careciendo de sustento lo alegado por los recurrentes.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección Sanciones – PA, los recurrentes incurrieron en las infracciones previstas en los incisos 2, 15 y 93 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 afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. En ese sentido, si la Administración no se pronuncia dentro de dicho plazo, el administrado queda habilitado para considerar que su recurso ha sido desestimado (silencio administrativo negativo), conforme a lo dispuesto por el numeral 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en la LGP, el RLGP; el TUO del RISPAC, el TUO del REFSPA y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas en los literales a) y b) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, así como en el literal b) del artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE; y, estando a lo acordado mediante Acta de Sesión N° 040-2019-PRODUCE/CONAS-2CT de la Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL DE OFICIO de la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.09.2019, en el extremo de los artículos 1° y 3° que impusieron, entre otras, las sanciones de multas a los recurrentes **JOSE MERCEDES PAZO QUEREVALÚ** y **MARTHA CARIDAD RAMIREZ CHERRE DE PAZO**, por las infracciones previstas en los incisos 2 y 93 del artículo 134° del RLGP, en consecuencia, corresponde **MODIFICAR** las sanciones de multa contenidas en los mencionados artículos de la citada Resolución Directoral de 5.056 UIT a **4.2137 UIT** para la infracción prevista en el inciso 2 del artículo 134° del RLGP y de 5.056 UIT a **4.2137** para la infracción prevista en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP; y **SUBSISTENTE** lo resuelto en los demás extremos, para ambas infracciones; según los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por los recurrentes **JOSE MERCEDES PAZO QUEREVALÚ** y **MARTHA CARIDAD RAMIREZ CHERRE DE PAZO** contra la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 17.09.2019; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de decomiso impuesta¹⁷ y la multa correspondiente a la infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 134° del RLGP; y, la sanción de multa correspondiente a la infracción tipificada en el inciso 93 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 más 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 los recurrentes conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,



LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

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

¹⁷ El artículo 2° de la Resolución Directoral N° 9321-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.09.2019, declaró inaplicable la sanción de decomiso del recurso hidrobiológico anchoveta.