

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones
Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

RCONAS N° 00098-2023-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 03 de julio de 2023

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA SHANEL S.A.C**¹, en adelante la recurrente, identificada con RUC N° 20603657561, mediante escrito con Registro N° 00077693-2022 de fecha 09.11.2022, contra la Resolución Directoral N° 02803-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 02.11.2022, que la sancionó con una multa de 0.561 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, al haber impedido u obstaculizado las labores de fiscalización, infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus normas modificatorias, en adelante el RLGP.
- (ii) El Expediente PAS N° 00000633-2022.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 *Mediante Acta de Fiscalización PPPP N° 20 – AFIP – 001632 de fecha 02.09.2021, el fiscalizador de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción del Ministerio de la Producción, constató lo siguiente respecto a la planta de reaprovechamiento de la recurrente ubicada en Calle los Diamantes Mz. C, Lote 16, Zona Industrial II, Paita: “(...) Con la finalidad de verificar y dar cumplimiento a la normativa vigente aplicable a las actividades pesqueras y acuícolas, se procede a realizar labores de fiscalización, donde nos acercamos con nuestros respectivos documentos (credenciales) a la garita de control donde se encontraba un agente de seguridad que no se identificó y que al momento de comunicarle que éramos fiscalizadores del Ministerio de la Producción y que se procedería a realizar la fiscalización a dicho establecimiento, al escucharnos se retiró de su garita, sin ser atendidos, luego de transcurrir los 15 minutos de tolerancia volvimos a tocar la puerta del establecimiento sin tener respuesta alguna, ante los hechos constatados se emite el acta de fiscalización, por impedir u obstaculizar las labores de fiscalización que realiza el personal autorizado por el Ministerio de la Producción. Cabe indicar que desde los exteriores se observa que la PPPP en mención se encontraba procesando (...)”.*
- 1.2 Con la Notificación de Cargos N° 00003200-2022-PRODUCE/DSF-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 035457 recibida con fecha 30.06.2022 y N° 00003201-2022-PRODUCE/DSF-PA, recibida con fecha 01.07.2022, se dio inicio al procedimiento

¹ Representada por la señora Lía Jussmary Carbajal Mejía, según poder inscrito en la Partida Electrónica N° 14162303 del Registro de Personas Jurídicas de Lima.



administrativo sancionador contra la recurrente, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 1 y 67 del artículo 134° del RLGP.

- 1.3 El Informe Final de Instrucción N° 00620-2022-PRODUCE/DSF-PA-HLFARRONAY², de fecha 27.09.2022, 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° 02803-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 02.11.2022³, se sancionó a la recurrente por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP, imponiéndole la sanción señalada en la parte de vistos. Por otro lado, archivó la presunta infracción tipificada en el inciso 67 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00077693-2022 de fecha 09.11.2022, la recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral referida precedentemente, dentro del plazo legal.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 Alega que se han vulnerado los principios de legalidad, tipicidad y de imputación necesaria, en tanto que no se ha establecido cuál de las modalidades infractoras se subsume la conducta imputada (“impedir” u “obstaculizar”).
- 2.2 Señala que el Acta de Fiscalización si bien da cuenta de un supuesto hecho en el que el representante encargado de la supervisión se encontraba presuntamente en la garita de la planta, sin embargo, no se advierte que haya sido atendido por algún agente de seguridad o algún representante de la empresa, siendo que muestra diversos vicios como que dicho documento no se elaboró en el lugar de los hechos como se consigna, no existe identificación de quién o quiénes impidieron u obstaculizaron la actividad del fiscalizador pues no se ha identificado plenamente al supuesto vigilante, no se advierte la precisión cronológica en el que el fiscalizador supuestamente habría procedido a esperar 15 minutos, en consecuencia el medio probatorio que ha servido de sustento para la aplicación de la sanción presenta deficiencias intrínsecas por lo que no resulta idóneo para sustentar la aplicación de la sanción.
- 2.3 Señala además que se ha vulnerado el principio de Verdad Material, teniendo en cuenta que de las 3 tomas fotográficas anexas a la notificación de cargos, no se advierte la presencia de algún vigilante en la garita de vigilancia, así como no se observa que el fiscalizador se haya identificado ante algún representante de su representada, asimismo señala que el fiscalizador ha incumplido con lo señalado en el inciso 7.1 del artículo 7° del Reglamento de Fiscalización y Sanción, por lo que solicita se resuelva declarando el archivo del procedimiento administrativo sancionador.

III. CUESTION EN DISCUSIÓN

Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el recurso de apelación interpuesto por la recurrente contra la Resolución Directoral N° 02803-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 02.11.2022.

² Notificado mediante las Cédulas de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 00005133-2022-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 029568 el día 03.10.2022 y N° 00005134-2022-PRODUCE/DS-PA el día 04.10.2022.

³ Notificada a la recurrente mediante las Cédulas de Notificación Personal N° 00005838-2022-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 015815 el día 07.11.2022 y N° 00005839-2022-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 006588 el día 08.11.2022.



IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales

- 4.1.1 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.
- 4.1.2 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”*.
- 4.1.3 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”*.
- 4.1.4 De igual manera, el artículo 77° de la referida Ley 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”*.
- 4.1.5 El inciso 1 del artículo 134° del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSPA, establece como infracción administrativa, la conducta de: *“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”*.
- 4.1.6 Asimismo, el Cuadro de Sanciones del REFSPA, determina como sanción para la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP lo siguiente: *Multa*.
- 4.1.7 El artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el 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.
- 4.1.8 Finalmente, 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.

4.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

4.2.1 Respecto a lo señalado por la recurrente en los puntos 2.1, 2.2 y 2.3 de la presente Resolución; cabe señalar que:

- a) Que, en relación al procedimiento administrativo sancionador, por el principio de legalidad *“Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.”*
- b) Respecto al principio de tipicidad *“Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria”.*
- c) El artículo 243° del TUO de la LPAG, en relación a los deberes de los administrados fiscalizados, establece entre otros, los siguientes:

“Artículo 243.- Deberes de los administrados fiscalizados

Son deberes de los administrados fiscalizados:

1. *Realizar o brindar todas las facilidades para ejecutar las facultades listadas en el artículo 240.*
- d) El numeral 4.1 del artículo 4° del RESFPA establece lo siguiente: ***“La actividad de fiscalización se desarrolla en forma inopinada y reservada, en campo o documental, programándose y ejecutándose en todas las actividades que directa o indirectamente tienen por objeto la utilización de los recursos hidrobiológicos del mar y de las aguas continentales, pudiendo realizarse de manera enunciativa mas no limitativa, sobre: 1) La actividad extractiva, 2) La actividad de procesamiento, 3) La comercialización, incluyendo el transporte, almacenamiento y el uso de los recursos hidrobiológicos para la preparación y expendio de alimentos, 4) La actividad acuícola. (el resaltado es nuestro)***
 - e) El numeral 5.1 del artículo 5° del RESFPA establece que: *“Los fiscalizadores son los encargados de realizar las labores de fiscalización de las actividades pesqueras y acuícolas para lo cual deben estar previamente acreditados por el Ministerio de la Producción o por los Gobiernos Regionales (...).”*
 - f) Asimismo, el numeral 6.1 del artículo 6° del RESFPA, señala que el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción se encuentra facultado a levantar actas de fiscalización, así como realizar las actuaciones que considere necesarias para realizar sus actividades de fiscalización establecidas en las disposiciones legales correspondientes y generar los medios probatorios que considere pertinentes.



- g) Por otro lado, respecto a la actividad de fiscalización, el artículo 10° del REFSPA, establece lo siguiente:

“Artículo 10.- La fiscalización

(...)

10.3 En los casos de fiscalizaciones a establecimientos o en cualquier instalación en las que se desarrollen actividades pesqueras, acuícolas u otras reguladas por la normativa pesquera y acuícola, una vez se hayan identificado el o los fiscalizadores a cargo se les debe permitir el ingreso a las instalaciones en un plazo máximo de quince (15) minutos, incluyendo el equipo fotográfico, de audio, vídeo, de medición u otros medios que sean útiles y necesarios para su función, vencido dicho plazo se levanta el Acta de Fiscalización señalando la infracción correspondiente”.

- h) Por otro lado, el numeral 4.3 del ítem IV, los numerales 5.1 y 5.2 del ítem V de la Directiva N° 012-2016-PRODUCE/DGSF, “Lineamientos para emitir reportes de ocurrencias por impedimento u obstaculización antes y durante las labores de inspección de las actividades pesqueras y/o acuícolas” aprobado por Resolución Directoral N° 026- 2016-PRODUCE/DGSF, establece que:

“IV. ALCANCE

La presente directiva es aplicable a:

(...)

- 4.3 Los titulares de las licencias de operación de las plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo e indirecto, de harina residual de recursos hidrobiológicos, **y de reaprovechamiento de descartes y residuos de recursos hidrobiológicos**. Las plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo comprenden a las plantas industriales de procesamiento y a las plantas de procesamiento pesquero artesanal.

V. DISPOSICIONES GENERALES

5.1 Constituyen actos que impiden u obstaculizan las labores de inspección, aquellos dirigidos a limitar o dificultar el libre desplazamiento del inspector dentro de las unidades a ser inspeccionadas (...); o cualquier acto manifiestamente dirigido a obstaculizar o impedir las labores de inspección como por ejemplo el acceso a determinadas áreas, realizar mediciones, muestreos etc.

5.2 El impedir u obstaculizar las labores de inspección, antes y durante el desarrollo de la misma, o impedir u obstaculizar la labor de los inspectores a bordo, se encuentran en el Reglamento de la Ley General de Pesca.

- i) Adicionalmente, el artículo 9° del Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE, señala lo siguiente:

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



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

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

9.2. Permitir el uso de cámaras fotográficas y videograbadoras, así como el acceso a los instrumentos logísticos e informáticos que se requieran, de acuerdo a las disposiciones legales que lo regulen; sin perjuicio de la obligación de envío de la información al Ministerio de la Producción conforme a las disposiciones establecidas. Las cámaras fotográficas y videograbadoras solo serán utilizadas a efectos de registrar el presunto incumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

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

- j) En ese sentido, se entiende que los términos “impedir” u “obstaculizar” vienen a ser sinónimos, hecho que inclusive es corroborado por la RAE, en tanto que [obstaculizar] significa impedir o dificultar la consecución de un propósito, accionar que se identifica con la conducta desplegada por la recurrente el día 02.09.2021 y plasmada en el Acta de Fiscalización PPPP N° 20–AFIP-001632, la cual contravino las obligaciones que tiene la recurrente de permitir y facilitar el ejercicio de las acciones de supervisión establecidas en el reglamento mencionado.
- k) En esa misma línea *Pedro Flores Polo*, señala que el concepto jurídico [impedimento] “en su acepción general, significa obstáculo (...)”⁴.
- l) Como podrá apreciarse, de las normas mencionadas, los administrados tienen como obligación brindar las facilidades correspondientes a los fiscalizadores acreditados por el Ministerio de la Producción. Al respecto, el día 02.09.2021, fecha en que se levantó el Acta de Fiscalización PPPP N° 20–AFIP-001632, el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción, constató lo siguiente: “(...) Con la finalidad de verificar y dar cumplimiento a la normativa vigente aplicable a las actividades pesqueras y acuícolas, se procede a realizar labores de fiscalización, donde nos acercamos con nuestros respectivos documentos (credenciales) a la garita de control donde se encontraba un agente de seguridad que no se identificó y que al momento de comunicarle que éramos fiscalizadores del Ministerio de la Producción y que se procedería a realizar la fiscalización a dicho establecimiento, asimismo el agente al escucharnos se retiró de su garita, sin ser atendidos, luego de transcurrir los 15 minutos de tolerancia volvimos a tocar la puerta del establecimiento sin tener respuesta alguna, ante los hechos constatados se emite el acta de fiscalización, por impedir u obstaculizar las labores de fiscalización que realiza el personal autorizado por el Ministerio de la Producción. Cabe indicar que desde los exteriores se observa que la PPPP en mención se encontraba procesando (...)”.
- m) Por lo que en el presente caso, al impedir el ingreso de los fiscalizadores a su planta, la recurrente actuó de manera irresponsable al no realizar las actuaciones necesarias que permitieran el ingreso de los fiscalizadores a la planta para que cumplieran con

⁴ Flores, P. (1980). Diccionario de términos jurídicos [Tomo II]. Lima: Editorial Científica S.R.L.



su labor de fiscalización, por lo que contrariamente a lo señalado por la recurrente, el fiscalizador si ejerció sus funciones con la diligencia y responsabilidad actuando conforme a lo señalado en la normatividad vigente, en consecuencia, de los medios probatorios aportados en el presente caso se levantó el Acta de Fiscalización PPPP N° 20-AFIP-001632.

- n) Conforme a lo expuesto, el Acta de Fiscalización cuestionada por la recurrente cumple con los requisitos establecidos en el REFSPA, siendo además que los fiscalizadores son funcionarios a los que la norma les reconoce condición de autoridad; en consecuencia, los hechos constatados por éstos tienen en principio veracidad y fuerza probatoria, por lo que pueden desvirtuar la presunción de licitud de la que gozan los administrados, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por ellos en ejercicio de sus funciones, siendo que la presunción de licitud con la que actúa la recurrente no ha sido confirmada con medio probatorio alguno presentado por la recurrente durante la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.
- o) En el presente caso, el fiscalizador cumplió con consignar los hechos suscitados durante la inspección, cumpliendo con el procedimiento de fiscalización previsto en el REFSPA; en ese sentido, los supuestos vicios en el Acta de Fiscalización alegados por la recurrente no enervan la validez de la referida acta; por tanto, lo alegado por la recurrente carece de sustento.
- p) Por otra parte, en lo que respecta a que se ha vulnerado el Principio de Verdad Material en razón que de las tomas fotográficas (3) no se advierte la presencia de algún vigilante en la garita de vigilancia, así como no se observa que el fiscalizador se haya identificado ante algún representante de la recurrente, cabe mencionar que de las fotografías contenidas en el expediente se observa de la fotografía N° 1.- Al fiscalizador anunciando la llegada a la PPPP Pesquera Shanel S.A.C., para realizar la fiscalización, imagen que tiene impresa la fecha y hora (02/09/2021 – 10:34); fotografía 2.- Pasado los 15 minutos de tolerancia de espera y no se tiene respuesta de ingreso, imagen que tiene también la fecha y horas (02/09/2021 – 10:49) y fotografía 3.- En la cual se observa al fiscalizador levantando el acta de fiscalización la cual también tiene la fecha y hora (02/09/2021 -10:50)
- q) De lo señalado en el párrafo precedente se ha demostrado que en dicha oportunidad, los fiscalizadores de la Dirección de Supervisión, Fiscalización y Sanción del Ministerio de la Producción, se apersonaron a la planta de la recurrente a fin de realizar las labores de fiscalización y control establecidas en la normativa pesquera, verificándose a su vez que pese a identificarse como tales no se permitió el ingreso pese a haber solicitado se brinde todas las facilidades para la inspección, así mismo se procedió a la espera de los 15 minutos establecidos en el artículo 10° de REFSPA, en ese sentido, a pesar que resulta una obligación legal el brindar las facilidades de ingreso a los fiscalizadores, se les impidió su acceso constatándose así que los hechos plasmados en el Acta de Fiscalización imputan debidamente las acciones de “impedir” u “obstaculizar” las labores de fiscalización.
- r) Por último, cabe mencionar que la recurrente es una persona jurídica dedicada al procesamiento de recursos hidrobiológicos, por tanto es conocedora de la legislación relativa al sector pesquero, como de las obligaciones que la ley le impone, así como de las consecuencias que implican la inobservancia de las mismas, por lo que tiene el deber de adoptar todas las medidas necesarias a fin de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la normativa pesquera, puesto que como lo establece el artículo 79° de la LGP, toda infracción será sancionada administrativamente.
- s) En ese sentido, se desestima lo alegado por la recurrente y a partir del Acta de Fiscalización PPPP N° 20-AFIP-001632, queda acreditado que la recurrente infringió



lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP, no vulnerándose los principios de legalidad, tipicidad, verdad material e imputación necesaria.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones – PA, la recurrente incurrió en la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP, materia del presente procedimiento administrativo sancionador.

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 las facultades establecidas en el 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 numeral 4.2 del artículo 4° del TUO de la LPAG; la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE, y, estando al pronunciamiento efectuado mediante Acta de Sesión N° 019-2023-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 03.07.2023, del Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA SHANEL S.A.C.** contra la Resolución Directoral N° 02803-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 02.11.2022; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción impuesta 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 a la recurrente conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones

