Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

RCONAS N° 00102-2023-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 03 de julio de 2023

VISTOS:

(i) El recurso de apelación interpuesto por el señor **ANGEL CARMEN ROBLES SANCHEZ** con DNI N° 25593775 y la señora **MARIA BETTY DOIG DE ROBLES** con DNI N° 25593776 en adelante, los recurrentes, mediante escrito con Registro N° 00085330-2022 de fecha 06.12.2022, contra la Resolución Directoral N° 03071-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.11.2022, que los sancionó con una multa de 1.932 Unidades Impositivas Tributarias en adelante UIT, al haber obstaculizado las labores de fiscalización y por 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 Pesca[1] en adelante, el RLGP, respectivamente.

(ii) El expediente PAS-00000376-2021.

I. ANTECEDENTES

1.1 Del Acta de Fiscalización Desembarque 02-AFID N° 009990 de fecha 10.11.2020, levantada por los fiscalizadores acreditados por el Ministerio de la Producción, en el Muelle Municipal Centenario, ubicado en Av. Los Pescadores S/N Zona Industrial 27 de Octubre, distrito de Chimbote, provincia de Santa, región Áncash, se constató que la embarcación pesquera MI MARCELITA con matrícula PT-29640-CM (en adelante, E/P MI MARCELITA), de titularidad de MARIA BETTY DOIG DE ROBLES y ANGEL CARMEN ROBLES SANCHEZ, se encontraba descargando el recurso hidrobiológico anchoveta en una cantidad de 9.2 t[2], y al requerírsele la documentación correspondiente al representante de la embarcación, este manifestó que no podía proporcionar la documentación solicitada, debido a que ellos son fiscalizados por la DIREPRO – Ancash. Cabe señalar que la embarcación pesquera se encuentra registrada en el Portal del Ministerio de la Producción como una embarcación de menor escala; por lo cual, al negarse a dar la información solicitada, se está obstaculizando la labor de fiscalización.

1.2 Mediante Notificación de Imputación de Cargos 00004689-2022-PRODUCE/DSF-PA y 00004690-2022-PRODUCE/DSF-PA, ambas notificadas el 20.09.2022, se inició el procedimiento administrativo sancionador a los recurrentes por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 1 y 2 del artículo 134° del RLGP.

[1] Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus modificatorias correspondientes.

[2] Conforme el Acta de Fiscalización Desembarque 02-AFID N° 009990, que detalla la Guía de Remisión Remitente N° 003-000251 con 9,200 kg del recurso hidrobiológico anchoveta (400 cubetas).

1.3 El Informe Final de Instrucción N° 00675-2022-PRODUCE/DSF-PA-HLFARRONAY[3] de fecha 20.10.2022, 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 Nº 03071-2022-PRODUCE/DS-PA[4] de fecha 24.11.2022, se resolvió sancionar a los recurrentes 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° 00085330-2022 de fecha 06.12.2022, los recurrentes interpusieron recurso de apelación contra la Resolución Directoral referida precedentemente dentro del plazo legal.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2.1 Los recurrentes alegan que hasta la actualidad mantienen su calidad y condición de embarcación pesquera artesanal y que no han renunciado a su permiso de pesca otorgado mediante la Resolución Directoral N° 136-2009-REG.PIURA-DIREPRO-DR, de fecha 10.07.2009, el cual se mantiene vigente.

2.2 Señala que el permiso de menor escala otorgado mediante la Resolución Directoral Nº 197-2018-PRODUCE/DGPCHDI es un permiso de pesca que se encuentra en adecuación, es decir no es un permiso definitivo, restando el requisito indispensable señalado en su artículo 4°, según el cual: "*la vigencia del permiso de pesca a que se refiere el artículo 1° de la presente resolución directoral se encuentra condicionada a que en el plazo de noventa (90) días calendarios de haber sido notificados, se acredite que no existe otro permiso de pesca vigente respecto de la misma embarcación pesquera*". En ese sentido, afirma que mantiene dos permisos de pesca: uno vigente y otro en adecuación; por lo que las infracciones que pudiera cometer se encuentran bajo la competencia tanto de la Dirección Regional de la Producción Región Ancash como del Ministerio de la Producción.

Asimismo, señala que existe jurisprudencia vinculante al presente procedimiento administrativo sancionador y un caso con resolución de archivo, citando para tales efectos la Resolución Directoral N° 2347-2020-PRODUCE/DS-PA y la Resolución Directoral N° 9480-2019-PRODUCE/DS-PA.

2.3 Sobre el Informe Final de Instrucción N° 00675-2022-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; pero no del numeral 1, siendo dicho acto contradictorio puesto que se archiva por no presentar información pero pretende sancionar por obstaculizar funciones sabiendo que dichos documentos fueron proporcionados a los inspectores de la Dirección Regional de la Producción del Gobierno Regional de Ancash.

2.4 Alega también que respecto a las infracciones a los incisos 1 y 2, ellos fueron debidamente inspeccionados por los inspectores de la DIREPRO ANCASH, y los inspectores del Ministerio de la Producción llegaron ya iniciada la descarga, por lo que al tener dos autoridades competentes cualquiera de los dos podría efectuar la inspección.

Manifiestan también, que la administración no está tomando en cuenta lo establecido en el Oficio N° 00000442-2022-PRODUCE/DVC, en donde se precisa que no puede

[3] Notificado mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 00005637-2022-PRODUCE/DS-PA el 28.10.2022.
[4] Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 00006310-2022-PRODUCE/DS-PA, el día 30.11.2022.

efectuarse una doble inspección y pese a ello, durante las fiscalizaciones se encuentran en medio de una disputa de competencias entre la DIREPRO de ANCASH y el Ministerio de la Producción, ya que si entregan los documentos al inspector de la DIREPRO, los inspectores de PRODUCE proceden a levantar un acta de fiscalización y si entregan la documentación a los inspectores de PRODUCE, igualmente los inspectores de la DIREPRO proceden a levantarles un acta de fiscalización.

2.5 Además, señala que en el acta de fiscalización materia del presente caso, no figura la firma, el nombre, tampoco el documento de identidad del intervenido y mucho menos que se haya negado a firmar, lo que genera mucha suspicacia.

2.6 Finalmente, invoca el eximente de responsabilidad previsto en los literales b) y d) del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la LPAG, (Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa, y la orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones), puesto que al mantener su condición de embarcación pesquera artesanal la autoridad competente es la DIREPRO DE ANCASH y como función compartida con el Ministerio de la Producción.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el recurso de apelación interpuesto por los recurrentes contra la Resolución Directoral Nº 03071-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.11.2022.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Legales

4.1.1 De conformidad con el artículo 2° de la Ley General de Pesca[5] (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*».

4.1.2 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*».

4.1.3 Por ello, en el inciso 1)[6] 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*».

4.1.4 De la misma manera, en el inciso 2)[7] del artículo 134° del RLGP se dispone como infracción administrativa: «*No presentar información u otros documentos cuya*

[5] Aprobado con Decreto Ley N° 25977, modificado por Decreto Legislativo N° 1027.
[6] 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.
[7] 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.

presentación se exige, en la forma, modo y oportunidad, de acuerdo a la normatividad sobre la materia».

4.1.5 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 Acuícolas[8] (en adelante, REFSPA) se determinaron como sanciones las siguientes:

Código	Tipo de infracción	Sanción
1	Grave	Multa
2	Grave	Multa

4.1.6 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.

4.1.7 Por último, el inciso 258.3 del artículo 258° del TUO de la LPAG establece que cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

4.2 **Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación**

4.2.1 Respecto a lo alegado por los recurrentes, expuesto en los puntos 2.1 y 2.2 de la presente Resolución, cabe señalar que:

a) La Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales[9] (en adelante, la LORN) norma el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales cuya soberanía, dado que constituyen patrimonio de la nación, corresponde al Estado, quien, producto a ello, cuenta con competencia para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre los mismos, lo cual se traduce en la emisión de leyes especiales para cada recurso natural[10].

b) Esta legislación especial, en el caso de la actividad pesquera, se encuentra normada por la LGP[11], 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 pesquera[12].

---

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

9 Aprobada por la Ley N° 26821.

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

11 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*».

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

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 diferencias, debiendo considerar, entre otros, los objetivos del ordenamiento, y según sea el caso, el régimen de acceso, captura total permisible, artes, aparejos y sistemas de pesca, tallas mínimas, zonas prohibidas, requerimiento de investigación y acciones de control y vigilancia.

e) Como consecuencia de ello, en el año 2017, a través del Decreto Supremo N° 005-2017-PRODUCE[13], se aprobó el Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta para Consumo Humano Directo (en adelante, ROP de Anchoveta), el cual es aplicable, de acuerdo al inciso 3.1 de su artículo 3°, a las personas naturales y jurídicas que realizan actividades extractivas del mencionado recurso mediante embarcaciones artesanales o de menor escala que utilizan red de cerco.

f) La embarcación pesquera «MI MARCELITA» con matrícula PT-29640-CM, antes de la promulgación del ROP de Anchoveta, tenía la condición de ser una embarcación artesanal, pues así lo establecía el permiso de pesca otorgado a los recurrentes a través de la Resolución Directoral N° 136-2009-GOB.REG.PIURA-DIREPRO-DR; encontrándose inscrita en el Registro Nacional de Embarcaciones Pesqueras Artesanales con acceso al recurso de anchoveta y anchoveta blanca para consumo humano directo[14].

g) En la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del ROP de Anchoveta se dispuso que los permisos de pesca correspondientes a aquellas embarcaciones pesqueras comprendidas en el registro referido en el considerando precedente y que reunieran las condiciones para ser consideradas como una embarcación de menor escala[15], 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, los recurrentes solicitaron la adecuación de su permiso de pesca artesanal al ROP de Anchoveta, es decir, los propios administrados consideraron que las características de su embarcación pesquera «MI MARCELITA», 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° 197-2018-PRODUCE/DGPCHDI.

i) La Dirección General de Pesca, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción[16], 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 competencias[17].

[13] Modificado por el Decreto Supremo N° 008-2017-PRODUCE.
[14] Registro aprobado por la Resolución Directoral N° 443-2016-PRODUCE/DGCHD.
[15] 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.
[16] Aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 009-2017-PRODUCE.
[17] Contenidos del artículo 69° y del literal g) del artículo 70° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.

j) Debido a ello, y en tanto que los procedimientos administrativos (incluido el recursivo) se rigen, entre otros, por los principios de impulso de oficio[18] y verdad material[19], este Consejo, a través del Memorando Nº 00000129-2022-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 26.05.2022, consideró oportuno solicitar información a la Dirección General de Pesca con la finalidad de conocer si el permiso de pesca de menor escala otorgado a los recurrentes se encontraba vigente o no.

k) Ante dicha consulta, la Dirección General de Pesca informó[20] que la embarcación pesquera de los recurrentes cuentan actualmente con un permiso de pesca de menor escala otorgado bajo el marco de lo dispuesto en el ROP de Anchoveta, respecto del cual, no existe pronunciamiento por parte de la Administración, a través de acto administrativo alguno, que lo haya dejado sin efecto.

> «2.5 En ese sentido, de conformidad con lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del ROP de la Anchoveta, los titulares de permisos de pesca artesanales que se encuentren comprendidos dentro de la definición de menor escala indicada en el numeral 2.3 del presente informe, deben de sujetarse a las disposiciones contenidas en dicho ROP.
>
> (…) 2.10 De lo expuesto, debemos indicar que el permiso de pesca para operar la embarcación pesquera **MI MARCELITA** con matrícula **PT-29640-CM**, otorgado mediante la Resolución Directoral N° 197-2018-PRODUCE/DGPCHDI se encuentra vigente desde el 23 de febrero de 2018».

l) Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, advertimos[21] que a través del escrito con registro Nº 00035132-2019[22] de fecha 11.04.2019, los recurrentes comunicaron a la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto del Ministerio de la Producción (en adelante, la Dirección General de Pesca), la no vigencia del permiso de pesca de menor escala de la E/P MI MARCELITA en todos sus extremos de conformidad con el artículo 4° del mismo permiso, y reconocer a su embarcación pesquera como una embarcación pesquera artesanal.

m) 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 MI MARCELITA con matrícula PT-29640-CM 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.

---

[18] 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*».

[19] 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*».

[20] A través del Memorando N° 00000974-2022-PRODUCE/DECHDI de fecha 10.06.2022, que contiene el Informe Legal N° 00000080-2022.

[21] De conformidad con lo señalado en el Informe Legal N° 00000080-2022-PRODUCE/DECHDI-spvasquez remitido por la Dirección de Extracción para Consumo Humano Directo e Indirecto a través del Memorando N° 00000974-2022-PRODUCE/DECHDI.

[22] Cabe señalar que mediante el Oficio N° 00003011-2021-PRODUCE/DECHDI, la Administración solicitó a los recurrentes precisar si el petitorio se trata sobre la suspensión, renuncia o nulidad del permiso de pesca artesanal; sin embargo, a la fecha los administrados no han remitido documentación o información destinada a precisar dicha pretensión.

> «2.7. Al respecto, cabe señalar que los permisos de pesca son títulos habilitantes que se sujetan al marco normativo vigente; y, que el condicionamiento dispuesto en el artículo 4° de la Resolución Directoral N° 197-2018-PRODUCE/DGPCHDI no surte efecto 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 Anchoveta**. Asimismo, se tiene que el ROP de la Anchoveta 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 pesquera MI MARCELITA con matrícula PT-29640-CM es considerada como embarcación pesquera de menor escala**[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 solicitud en trámite[24] de no vigencia del permiso de pesca de menor escala de la E/P MI MARCELITA, no autorizaba a los recurrentes a desconocer la competencia del Ministerio de la Producción para efectuar la fiscalización sobre las embarcaciones pesqueras que bajo la regulación del ROP de Anchoveta tenían la condición de ser consideradas como embarcaciones de menor escala. Por lo expuesto, lo alegado por los recurrentes carece de sustento y no los libera de responsabilidad.

o) Por otro lado, respecto al precedente administrativo invocado, tal como lo señala el autor Diez Picasso[25], 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 que sea emitido por los tribunales o consejos regidos por leyes especiales, en los que establezca criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas.

p) Sobre esta fuente, el autor Ortiz Díaz[26], expresa que el precedente administrativo encuentra justificación en el Principio de Igualdad de los administrados o equidad en el trato, quienes deben ser tratados igualmente cuando se encuentren en supuestos semejantes; actuación que se realiza en el marco de la potestad discrecional. Por ello se puede señalar que el precedente administrativo encuentra fundamento constitucional en el Principio de Igualdad y no discriminación, establecido en toda constitución.

q) A causa de lo expuesto, concluimos que los actos mencionados[27] por los recurrentes 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 órgano colegiado o tribunal.

---

[23] El resaltado y subrayado es nuestro.
[24] Contenido del Informe Legal N° 00000080-2022-PRODUCE/DECHDI-spvasquez de fecha 10.06.2022.
[25] DIEZ PICASSO, Luis. "*La doctrina del precedente administrativo*". Revista de Administración Pública. 98 (1982), pág. 7.
[26] ORTIZ DIAZ, José "El Precedente Administrativo" Revista de Administración Pública, 24 (195) pág.98
[27] En su recurso de apelación alega que este Consejo debe tomar en cuenta lo resuelto en las Resoluciones Directorales N° 9480-2019-PRODUCE/DS-PA y N° 2347-2020-PRODUCE/DS-PA.

r) Sobre este último punto, tenemos que los efectos de los precedentes vinculan tanto a la entidad como a sus órganos y operadores en sus actuaciones posteriores hasta que una norma o el mismo órgano cambie de criterio.

s) Complementando la idea, cabe precisar que los actos mencionados por los recurrentes se encuentran referidos a la evaluación de los medios probatorios que realizó la administración en cada caso en particular; por tanto, al no ser pronunciamientos interpretativos de disposiciones administrativas no resultan vinculantes en el presente caso; careciendo de sustento y no logrando desvirtuar la imputación en su contra.

t) De esta manera, lo alegado por los recurrentes en estos extremos no resulta válido, quedando así corroborado que su embarcación pesquera «Mi Marcelita» 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 consideran los recurrentes, realizar las actividades de fiscalización a su actividad extractiva, resultando así válidos los medios probatorios actuados durante la diligencia del día 10.11.2020 para corroborar las infracciones imputadas.

u) Por lo tanto, carece de sustento lo alegado por los recurrentes sobre estos puntos.

4.2.2 Respecto a lo alegado por los recurrentes, expuesto en el punto 2.3 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 inciso 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 final de instrucción, la administrada 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 acreditase la responsabilidad administrativa, o dispondrá el archivo del procedimiento administrativo sancionador en caso no se acreditase la responsabilidad administrativa del presunto infractor.

f) Entonces, efectuada una revisión del REFSPA queda claro que se ha otorgado exclusivamente a la autoridad sancionadora la potestad para determinar la existencia o no de una infracción, contando incluso con la atribución de realizar actuaciones complementarias. Igualmente, no se ha regulado de manera expresa que el informe final de instrucción tenga la condición de ser vinculante para la decisión a la que arribe la autoridad sancionadora; así como tampoco, se ha dispuesto que cuando se notifique al administrado un informe final de instrucción que declare la no existencia de una infracción, se genere de manera automática el archivo del procedimiento sancionador[28].

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.

h) El artículo 255° del TUO de la LPAG, sobre el procedimiento administrativo sancionador, señala que las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

> *«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».*

i) Al respecto, el artículo 182° del TUO de la LPAG, sobre la presunción de la calidad de los informes dispone que: "*181.1 Los Informes administrativos pueden ser obligatorios o facultativos y vinculantes o no vinculantes. 182.2 Los dictámenes e informes se presumirán facultativos y no vinculantes, con las excepciones de Ley*".

j) De lo señalado se desprende que la separación de las dos autoridades, así como la previsión de ejercicio de actuaciones por parte de la autoridad sancionadora o resolutora, implican la autonomía de criterio de cada una de ellas.

[28] 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*».

k) En tal sentido, la resolución que emita una autoridad sancionadora o resolutora, puede apartarse de las recomendaciones del informe final de instrucción o incluso cuestionar los hechos expuestos y su valoración, haciendo una evaluación diferente, considerando su naturaleza no vinculante, y sin que ello conlleve una vulneración de la predictibilidad o de la expectativa legítima del administrado, la cual no encuentra asidero en la normativa referida al procedimiento administrativo.

l) Así, queda corroborado que las conclusiones arribadas en el informe final de instrucción, generadas en los procedimientos sancionadores en materia pesquera y acuícola, no tienen la condición de ser vinculantes para la decisión de la autoridad sancionadora, quien cuenta con la potestad para determinar que los hechos puestos a su conocimiento, acreditados con los medios probatorios actuados por la autoridad instructora y/o aquellos actuados por la propia autoridad sancionadora de manera complementaria, corroboran la comisión o no de la infracción imputada al administrado.

m) De esta manera, el hecho que el informe final de instrucción, en el caso que nos ocupa, declaró la no existencia de responsabilidad 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 a los recurrentes. Por lo que carece de sustento lo alegado en dicho extremo.

4.2.3 Respecto a lo alegado por los recurrentes, expuesto en los puntos 2.4, 2.5 y 2.6 de la presente Resolución, cabe señalar que:

a) El numeral 173.1 del artículo 173° del TUO de la LPAG, establece que: *"La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley"*, mientras que el inciso 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG, señala que: *"Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario"*. En consecuencia, es a la administración a quien le corresponde la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador para determinar la responsabilidad de los administrados.

b) Por su parte, el numeral 5.1 del artículo 5° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, el REFSPA, establece que: *"Los fiscalizadores son los encargados 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 (…)".*

c) Asimismo, el numeral 6.1 del artículo 6° del REFSPA, señala que el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción se encuentra facultado a levantar actas de fiscalización, así como realizar las actuaciones que considere necesarias para realizar sus actividades de fiscalización establecidas en las disposiciones legales correspondientes y generar los medios probatorios que considere pertinentes.

d) De igual modo, sobre el desarrollo de las actividades de fiscalización, los artículos 10° y 11° del REFSPA, establecen lo siguiente:

> *"**Artículo 10.- La fiscalización***
>
> *10.1 Previo al inicio de la fiscalización, el fiscalizador debe identificarse con el documento que lo acredite como tal, ante la persona natural o jurídica intervenida o su representante legal. **De no estar presente cualquiera de los antes señalados, el fiscalizador puede realizar la fiscalización con la persona que se encuentre en el establecimiento pesquero, embarcación pesquera**, muelle,*

desembarcadero pesquero, punto de desembarque, unidad de transporte o en cualquier lugar donde se desarrolle o presuma el desarrollo de actividades pesqueras o acuícolas o cualquier actividad vinculada de manera directa o indirecta a las mismas.

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

(…)

"**Artículo 11.- Actas de fiscalización**

11.1 Concluida la diligencia de fiscalización, el fiscalizador debe redactar el acta correspondiente, comprendiendo la hora de inicio y término de las acciones de fiscalización, la que es suscrita conjuntamente con el fiscalizado o su representante y testigos en caso los hubiere. ***En el supuesto que el fiscalizado o su representante no se encuentren en las instalaciones o se negaran a suscribir el acta, se deja la constancia en dicho documento, lo cual no afecta su validez ni impide el desarrollo de la fiscalización****. En caso estas circunstancias no permitan la realización de la misma, se deja la constancia correspondiente.*
(…)" (resaltado agregado).

e) Así también, el numeral 11.2 del artículo 11° del REFSPA establece que: "*En el Acta de Fiscalización se consignan los hechos verificados durante la fiscalización y, de ser el caso, la presunta existencia de una infracción a la normatividad pesquera o acuícola.* ***La omisión o los errores materiales contenidos en el Acta de Fiscalización o demás documentos generados no enervan la presunción de veracidad*** *respecto a los hechos identificados y a los medios probatorios que los sustenten"* (resaltado agregado).

f) Adicionalmente, el artículo 14° del REFSPA, señala que: *"Constituyen medios probatorios la documentación que se genere como consecuencia de las acciones de fiscalización, así como los documentos generados por el SISESAT y toda aquella documentación que obre en poder de la Administración; pudiendo ser complementados por otros medios probatorios que resulten idóneos en resguardo del principio de verdad material".*

g) En ese sentido, conforme a la normatividad antes expuesta, cabe indicar que el hecho que el Acta de Fiscalización Desembarque 02-AFID N° 009990 de fecha 10.11.2020, no haya sido firmada por el representante, no afecta su valor probatorio, por lo que carece de sustento lo afirmado por los recurrentes en este extremo.

h) De otra parte, el artículo 243° del TUO de la LPAG, con relación a los deberes de los administrados fiscalizados, establece entre otros, los siguientes:

*"**Artículo 243.- Deberes de los administrados fiscalizados***

Son deberes de los administrados fiscalizados:

1. *Realizar o brindar todas las facilidades para ejecutar las facultades listadas en el artículo 240°.*

2. *Permitir el acceso de los funcionarios, servidores y terceros fiscalizadores, a sus dependencias, instalaciones, bienes y/o equipos, de administración directa o no, sin perjuicio de su derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda".*

i) 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 Reglamento[29] (en adelante, el Reglamento del Programa de Vigilancia) en el ámbito pesquero, establece con relación a su ámbito de aplicación lo siguiente:

Artículo 6.- Ámbito de aplicación

Se encuentran comprendidos en el ámbito del Programa:

a. Los titulares de permisos de pesca de las embarcaciones artesanales, embarcaciones de menor escala y embarcaciones de mayor escala (…)".

j) Asimismo, el numeral 8.1 del artículo 8° del referido Reglamento, en relación con los lugares en los que se llevan a cabo las actividades de seguimiento, control y vigilancia comprendidas en el Programa, dispone que estas se realizan, entre otros, en:

"(…)

a) Embarcaciones pesqueras que extraigan o transporten recursos hidrobiológicos".

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

"Artículo 9.- Obligaciones de los titulares de permisos de pesca, licencias de operación de plantas de procesamiento y de las concesiones y autorizaciones acuícolas
Los titulares de permisos de pesca, los titulares de licencias de operación de plantas de procesamiento de productos pesqueros y los titulares de las concesiones y autorizaciones acuícolas comprendidas en el ámbito del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional, tienen las siguientes obligaciones:

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

[29] Aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE.

> *9.3. Permitir y facilitar la ejecución de las actividades de las Empresas Supervisoras correspondientes al Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional".*
> *(…)*
> *9.7.* ***Proporcionar toda la información o documentación que les sea requerida por los inspectores del Ministerio de la Producción o de las Empresas Supervisoras contratadas*** *para la ejecución del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional, en la forma, modo, tiempo y lugar en que les sea requerido o según las disposiciones legales vigentes"* (resaltado agregado).

l) En concordancia con las normas citadas, y con el propósito de complementar las disposiciones del Reglamento del Programa de Vigilancia, el Ministerio de la Producción elaboró la Directiva N° 05-2016-PRODUCE/DGSF[30], 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.

m) 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.

n) 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.

o) De la normativa antes mencionada, se advierte que los inspectores son funcionarios a los que la norma les reconoce condición de autoridad, en consecuencia los hechos constatados por éstos tienen en principio veracidad y fuerza probatoria; por lo que pueden desvirtuar por sí solos la presunción de licitud de la que gozan los administrados, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por ellos en ejercicio de sus funciones, conforme lo señala el numeral 5.1 del artículo 5° y el numeral 6.1 del artículo 6° del REFSPA.

p) Dado que en el presente caso la embarcación pesquera «Mi Marcelita» con matrícula PT-29640-CM se acoderó en el Muelle Municipal Centenario ubicado en la ciudad de Chimbote, en la región de Ancash, y al contar con un permiso de pesca de menor escala, correspondía al fiscalizador de la Dirección de Supervisión, Fiscalización y Sanción – PA del Ministerio de la Producción, verificar y controlar la descarga del recurso hidrobiológico anchoveta; sin embargo, de acuerdo a lo constatado en el Acta de Fiscalización Desembarque 02-AFID N° 009990 de fecha 10.11.2020, el representante de la embarcación pesquera, producto a que consideraba que la fiscalización debía ser realizada por el fiscalizador de la DIREPRO Ancash al

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

encontrarse aún vigente su permiso de pesca artesanal, no permitió que el fiscalizador del Ministerio de la Producción a través de la documentación requerida, proceda con la verificación de su actividad extractiva.

q) Asimismo, el evento suscitado ha sido confirmado en el Informe de Fiscalización N° 02 – INFIS – 001296 de fecha 10.11.2020, en el cual el fiscalizador señala lo siguiente: "*(…) durante la fiscalización a la E/P Mi Marcelita» con matrícula PT-29640-CM, al solicitarle la documentación respectiva, el representante manifestó que no puede darnos la documentación solicitada, 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 (…)*".

r) Esto nos permite establecer que no se han configurado los eximentes de responsabilidad alegados[31], puesto que, por un lado, no actuaron en cumplimiento de un deber legal, sino todo lo contrario, incumplieron 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 consideran los recurrentes, el personal de la DIREPRO Ancash.

s) De otra parte, respecto al Oficio invocado, es pertinente mencionar, que además de lo señalado en los párrafos anteriores, está lo indicado en el numeral 13.2 del ROP de Anchoveta que señala: "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 los recurrentes, respecto al contenido de Oficio N° 00000442-2022-PRODUCE/DVC, no los exime de responsabilidad administrativa.

t) Asimismo, al ser los recurrentes personas naturales dedicadas a la actividad pesquera, y, por ende, conocedoras tanto de la legislación relativa al régimen de pesca en nuestro litoral, como de las obligaciones que la ley les impone como titulares de un permiso de pesca y teniendo conocimiento de las consecuencias que implican la inobservancia de las mismas, tienen el deber de adoptar todas las medidas pertinentes a fin de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la normativa pesquera para no incurrir en hechos que conlleven a la comisión de las infracciones administrativas, puesto que como lo establece el artículo 79° de la LGP, toda infracción será sancionada administrativamente.

u) En consecuencia, la Administración ha cumplido con el mandato legal de la carga de la prueba, habiendo desvirtuado la presunción de licitud con la que contaban los recurrentes. Por tanto, carece de sustento lo alegado por estos últimos, no logrando desvirtuar las imputaciones en su contra.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones - PA, los recurrentes incurrieron 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,

[31] De acuerdo a lo expresado por los recurrentes no corresponde que se les 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».

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 el señor **ANGEL CARMEN ROBLES SANCHEZ** y la señora **MARIA BETTY DOIG DE ROBLES** contra la Resolución Directoral N° 03071-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.11.2022; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción impuesta por la comisión de la 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 a los recurrentes conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese

Firmado digitalmente por ALVA BURGA Luis Antonio FAU 20504794637 hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Autor del documento
Fecha: 2023/07/03 15:37:51-0500

LUIS ANTONIO ALVA BURGA
Presidente
Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones

Visado por GIRIBALDI MEDINA Dante Francisco FAU 20504794637 hard
Fecha: 2023/07/03 15:18:39-0500