

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 1837-2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 20 DIC. 2019

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA EXALMAR S.A.A.**, en adelante la empresa recurrente, con RUC N° 20380336384, mediante escrito con Registro N° 00110935-2019 de fecha 14.11.2019, contra la Resolución Directoral N° 10009-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.10.2019, que la sancionó con una multa de 2.720 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por haber suministrado información incorrecta a las autoridades competentes, infracción tipificada en el inciso 38¹ del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus modificatorias, en adelante el RLGP.
- (ii) El expediente N° 0526-2017-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Del Reporte de Ocurrencias 1102-139 N° 000043 de fecha 12.07.2017, el inspector de la Dirección General de Supervisión y Fiscalización del Ministerio de la Producción constató: *"En la descarga de la embarcación pesquera RODAS con matrícula CO-15725-PM declaro 80 TM según Reporte de Calas N° 15725-057, descargando 19.540 TM según Reporte de Pesaje N° 3717. Solo se pudo obtener la primera muestra dentro del 30% y no pudiéndose obtener la segunda ni tercera muestra dentro del 70% restante según la RM N°353-2015-PRODUCE, por lo cual se procede a emitir reporte de ocurrencia"*.
- 1.2 Mediante la Resolución Directoral N° 10009-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.10.2019², se sancionó a la empresa recurrente con una multa de 2.720 UIT, por suministrar información incorrecta a las autoridades competentes cuya presentación se exija, infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 Mediante escrito con Registro N° 00110935-2019 de fecha 14.11.2019, la empresa recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 10009-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.10.2019.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La empresa recurrente sostiene que no se ha cumplido con todas las condiciones que exige la normativa vigente para calificar como una infracción el hecho materia de discusión, toda

¹ Actualmente recogido en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.
² Notificada a la empresa recurrente mediante Cédula de Notificación Personal N° 13546-2019-PRODUCE/DS-PA el día 22.10.2019 (fojas 109 del expediente).

vez que, si bien la administración ha considerado que se habría brindado información inexacta, esta debe reunir la condición de exigible por norma para que pueda configurar la infracción. Asimismo, alega que la administración ya ha emitido un pronunciamiento en ese extremo tal es el caso de la Resolución Directoral N° 5260-2016-PRODUCE/DGS en la cual se dispuso el archivo del procedimiento administrativo dado que no se incurrió en infracción dentro del tipo establecido por la norma.

2.2 Por otro lado, alega que se ha vulnerado el principio de Culpabilidad, ya que la responsabilidad administrativa tiene necesariamente carácter subjetivo a excepción de los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. Ello implica que la entidad pública con potestad sancionadora se encuentra obligada acreditar la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) como elemento indispensable para la imputación de una infracción administrativa por lo que de la revisión de la resolución materia de impugnación se desprende que la administración no ha realizado un análisis en base a las nuevas disposiciones establecidas en la normativa vigente.

2.3 Finalmente, invoca que se han vulnerado los principios de debido procedimiento y legalidad

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

3.1 Verificar si la empresa recurrente ha incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP y si la sanción fue determinada conforme a la normatividad correspondiente.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales

4.1.1 La Constitución Política del Estado, señala en su artículo 66° que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento, en ese sentido, la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales señala que se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado.

4.1.2 El artículo 68° de la Constitución Política del Estado establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

4.1.3 El artículo 2° del Decreto Ley N° 25977 - Ley General de Pesca, en adelante la LGP, establece 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 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*".

4.1.5 El inciso 38 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción: "*Suministrar información incorrecta o incompleta a las autoridades competentes o negarles el acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera, cuya presentación se exige*".

4.1.6 El Cuadro de Sanciones del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSPA, para la infracción prevista en el código 3 determina como sanción lo siguiente:

Código 3	Multa
	Decomiso del total del recurso o producto hidrobiológico

- 4.1.7 La Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprobó el REFSPA, 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 la empresa recurrente. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.
- 4.1.8 El artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante 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.
- 4.1.9 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”.

4.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

4.2.1 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente en el numeral 2.1 de la presente resolución, corresponde indicar que:

- a) El numeral 173.1 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”*.
- b) El artículo 39° Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, en adelante TUO del RISPAC, dispone que el Reporte de Ocurrencias, constituye 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.
- c) Además, el artículo 5° del TUO del RISPAC, establece que el inspector acreditado por el Ministerio de la Producción o por las Direcciones Regionales de Producción tiene la calidad de fiscalizador, estando facultado para realizar labores de inspección y vigilancia de los recursos hidrobiológicos en las actividades pesqueras y acuícolas, en todo lugar donde éstas se desarrollen, entre ellas, zonas de pesca, puntos de desembarque, embarcaciones pesqueras, establecimientos industriales, centros acuícolas, centros de comercialización, astilleros, garitas de control, camiones isotérmicos, cámaras frigoríficas, almacenes de aduana y todo establecimiento o vehículo de transporte relacionado con dichas actividades, incluyendo zonas de embarque, pudiendo inspeccionar toda carga o equipaje en la que se presuma la posesión ilegal de recursos hidrobiológicos.
- d) De lo expuesto se colige que los inspectores al ser personas calificadas y comisionadas por el Ministerio de la Producción, están instruidos de la forma en la que se debe realizar correctamente una inspección, y por consiguiente todas sus labores las realizan conforme a los dispositivos legales pertinentes.
- e) Conforme se advierte del Reporte de Ocurrencias 1102-139 N° 000043 de fecha 12.07.2017, el inspector de la Dirección General de Supervisión y Fiscalización del Ministerio de la Producción constató: *“En la descarga de la embarcación pesquera RODAS con matrícula CO-15725-PM declaro 80 TM según Reporte de Calas N° 15725-057,*

descargando 19.540 TM según Reporte de Pesaje N° 3717. Solo se pudo obtener la primera muestra dentro del 30% y no pudiéndose obtener la segunda ni tercera muestra dentro del 70% restante según la RM N°353-2015-PRODUCE, por lo cual se procede a emitir reporte de ocurrencia”.

- f) De ese modo, la Administración ha cumplido con la carga de la prueba, a través de la constatación de que la empresa recurrente suministró información incompleta o incorrecta, habiéndose configurado la infracción tipificada en el inciso 38 del RLGP.
- g) En tal sentido, cabe señalar que contrariamente a lo manifestado por la empresa recurrente, se ha determinado que incurrió en infracción sobre la base del análisis de la prueba mencionada en los párrafos precedentes, en aplicación del numeral 1.11 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual establece que bajo la aplicación del principio de verdad material, en el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias que hayan sido autorizadas por ley; es por ello, que, del análisis respecto a las pruebas producidas, se llegó a la convicción que la empresa recurrente incurrió en la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.
- h) Por otro lado, el inciso 1 del artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG, señala que los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la citada norma.
- i) Al respecto, cabe precisar que de la revisión Resolución Directoral N° 5260-2016-PRODUCE/DGS, invocada por la empresa recurrente, se observa que dicho acto resolutorio no ha sido publicado de acuerdo a lo previsto en la citada Ley³, de tal forma que puedan ser considerado como precedentes administrativos de observancia obligatoria; en consecuencia, la resolución invocada no tiene carácter vinculante ni constituyen un precedente administrativo de observancia obligatoria para este Consejo por encima de las normas que regulan la actividad pesquera como es el caso del inciso 38 del artículo 134° del RLGP, cuya aplicación es de obligatorio cumplimiento en virtud al principio de legalidad; por tal motivo, dicha alegación no resulta amparable.
- j) Finalmente, cabe mencionar que la evaluación de cada procedimiento administrativo sancionador es individual teniendo en cuenta las circunstancias y medios probatorios aportados por la Administración y los administrados ante la imputación de presuntas infracciones.

4.2.2 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente en el numeral 2.2 de la presente resolución, corresponde indicar que:

- a) Por su parte, señala Nieto que *“(...) actúa con culpa o imprudencia (o negligencia) el que realiza un hecho típicamente antijurídico, no intencionadamente sino por haber infringido un deber de cuidado que personalmente le era exigible y cuyo resultado debía haber previsto (...)”, por lo que “(...) la culpa consiste, en definitiva, en no haber previsto lo que debía preverse y en no haber evitado lo que debía evitarse”⁴.*

³ Según lo establecido en el numeral 2.8 del artículo V del TUO de la LPAG, que establece como una fuente del procedimiento administrativo: *“2.8. Las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede”.*

⁴ NIETO, Alejandro. *El Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2012. p. 392.

- b) Del mismo modo, De Palma, precisa que *“el grado de diligencia que se impone desde el Derecho Administrativo Sancionador estará en función de diversas circunstancias: a) el tipo de actividad, pues ha de ser superior la diligencia exigible a quien desarrolla actividades peligrosas; b) actividades que deben ser desarrolladas por profesionales en la materia; c) actividades que requieren previa autorización administrativa”*⁵, y que *“actúa de forma culposa o imprudente la persona que, al desatender un deber legal de cuidado, no se comporta con la diligencia que le es exigible y realiza (de forma no dolosa o intencionada) la conducta tipificada como infracción, siendo tal hecho previsible y evitable. Por tanto, la culpa o imprudencia supone la inobservancia de la diligencia exigible. La infracción de una norma de cuidado mediante un actuar negligente, de cuidado, imprevisor, que lleva a la persona a realizar una conducta constitutiva de infracción. En consecuencia, estamos ante una infracción administrativa negligente cuando la conducta ha sido debido a la falta de diligencia exigible o a la vulneración de la norma de cuidado”*⁶.
- c) Además, cabe indicar que en su calidad de personas dedicadas a la actividad pesquera, son conocedores de la legislación relativa al régimen de pesca en nuestro litoral, de las obligaciones que la ley le impone como titular de una embarcación pesquera, así como de las consecuencias que implican la inobservancia de las mismas, tiene el deber de adoptar todas las medidas pertinentes a fin de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la normativa pesquera, para no incurrir en hechos que conlleven a la comisión de 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.
- d) Por lo tanto, lo alegado por la empresa recurrente carece de sustento.

4.2.3 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente en el numeral 2.3 de la presente resolución, corresponde indicar que:

- a) En relación a la vulneración de los principios de debido procedimiento y legalidad cabe señalar que, en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador se han respetado todos los derechos y garantías de la empresa recurrente al habersele otorgado la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 10009-2019-PRODUCE/DS-PA, ha sido expedida cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo, así como debido procedimiento, legalidad y demás principios, establecidos en el artículo 248° del TUO de la LPAG, por lo tanto, lo alegado por la empresa recurrente no la libera de responsabilidad.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección Sanciones – PA, la empresa recurrente incurrió en la infracción prevista en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.

Finalmente, es preciso mencionar que el numeral 218.2 del artículo 218° del TUO de la LPAG establece que los recursos deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días; sin embargo, el numeral 151.3 del artículo 151° de dicha Ley establece que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público y que la actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. En ese sentido, si la Administración no se pronuncia dentro de dicho plazo, el administrado queda habilitado para considerar que su recurso ha sido desestimado (silencio administrativo negativo), conforme a lo dispuesto por el numeral 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

⁵ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 1996 p. 35

⁶ Ídem.

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

De acuerdo a la facultad establecida en el literal a) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 084-2013-PRODUCE, el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE y el artículo 6° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA EXALMAR S.A.A.**, contra la Resolución Directoral N° 10009-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.10.2019; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de multa impuesta; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 2°.- 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 3°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa recurrente de la presente resolución conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,



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