MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Resolución Directoral

N° 8002-2019-PRODUCE/DS-PA
Lima,05 de Agosto del 2019

VISTOS: El expediente administrativo sancionador N° 4037-2018-PRODUCE/DSF-PA, que contiene: la Resolución Directoral N° 6350-2017-PRODUCE/DS-PA del 24/11/2017; el Informe Final de Instrucción N° 00159-2019-PRODUCE/DSF-PA-aperalta y el Informe Legal N° 08332-2019-PRODUCE/DS-PA-jchb-mespinoza de fecha 05/08/2019, y;

CONSIDERANDO:

La Ley General de Pesca, promulgada por Decreto Ley N° 25977 (en adelante, LGP), establece en su artículo 78° que las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en dicha Ley, y en todas las disposiciones reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la falta a una o más de las sanciones previstas en su cuerpo normativo. Asimismo, el artículo 100° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE (en adelante, RLGP), estableció que el Ministerio de la Producción, por intermedio de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanciones – PA (en adelante, DGSFS-PA), y otros organismos a los que se delegue dicha facultad, llevarán a cabo el seguimiento, control y vigilancia de las actividades pesqueras, para cuyo efecto implementará los mecanismos necesarios para el estricto cumplimiento de las obligaciones asumidas por los usuarios. Es así que, la Dirección de Sanciones (en adelante, DS-PA), es la encargada de resolver en primera instancia el Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, PAS),

V. ACEVEDO

En ese contexto, como **antecedente** se tiene que el día **25/11/2016** los inspectores acreditados por el Ministerio de la Producción decomisaron a la empresa **NUTRIFISH S.A.C. (en adelante, la administrada)**[1] la cantidad de **5.895 t.,** del recurso hidrobiológico *Anchoa nasus* **"anchoveta blanca o samasa"** sin contar con la licencia para el procesamiento del citado recurso, decomiso que fue entregado, en el acto, al establecimiento industrial pesquero de reaprovechamiento de la administrada, quedando obligada a depositar el valor comercial del recurso decomisado, dentro de los quince (15) días calendarios siguientes a la descarga[2]. Sin embargo, luego de verificarse el incumplimiento de la obligación referida anteriormente, mediante Resolución Directoral N° 6350-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 24/11/2017 se recomendó el inicio del PAS contra la administrada.

J. CIURLIZZA

En virtud de ello, mediante Notificación de Cargos **N° 00182-2019-PRODUCE/DSF-PA**, válidamente notificada a **la administrada** el **14/01/2019** (Folio 19), la Dirección de Supervisión y Fiscalización-PA (en adelante, DSF-PA) le imputó la infracción contenida en el:

M. ESPINOZA

> **Numeral 101) del Art. 134° del RLGP[3]:** Incumplir con realizar el depósito bancario del monto total del decomiso de recursos hidrobiológicos para consumo humano indirecto dentro del plazo establecido por las disposiciones legales.

[1] Ubicada en Calle los Diamantes Mz. C Lt. 16 – Zona Industrial II – Paita – Paita – Paita.
[2] De conformidad con el segundo párrafo del artículo 12° del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas.
[3] Numeral adicionado por Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE.

Respecto de la referida imputación, la administrada no presentó sus descargos.

Posteriormente, mediante Cédula de Notificación **N° 1354-2019-PRODUCE/DS-PA**, recibida el **28/01/2019** (Folio 28), la DS-PA cumplió con correr traslado a la administrada del Informe Final de Instrucción **N° 00159-2019-PRODUCE/DSF-PA-aperalta** (en adelante, IFI), otorgándole el plazo de cinco (5) días para la formulación de sus alegatos.

Pese a encontrarse debidamente notificada, la administrada no ha formulado sus alegatos al IFI.

En ese orden, corresponde a la DS-PA efectuar el **análisis** de los hechos a la luz del marco normativo aplicable, a fin de verificar si la conducta realizada por la administrada, se subsume en el tipo infractor que se le imputa, determinando, consecuentemente, la existencia o no de una conducta infractora.

Por tanto, la conducta que se le imputa a la administrada consiste en: **Incumplir con realizar el depósito bancario del monto total del decomiso de recursos hidrobiológicos para consumo humano indirecto dentro del plazo establecido por las disposiciones legales**; para ello, debemos de traer a colación que los hechos que configuran la infracción se encuentran recogidos en el primer y segundo párrafo del artículo 12° del Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (en adelante, el TUO del RISPAC); los cuales a la letra señalan: "En el decomiso de los recursos hidrobiológicos destinados al consumo humano indirecto extraídos presuntamente en contravención a las normas, (...), el titular de la planta de harina y aceite de pescado está obligado a depositar el monto del decomiso provisional, en la cuenta corriente que determine el Ministerio de la Producción, dentro de los quince (15) días calendarios siguientes a la descarga y remitir el original del comprobante de depósito a la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia (DIGSECOVI), (...)."

En tal sentido, corresponde verificar si a la administrada se le entregó el decomiso de recursos hidrobiológicos destinados para consumo humano indirecto el 25/11/2016; y de ser el caso, si esta cumplió con el pago total de su valor comercial dentro de los quince días calendarios siguientes a la descarga.

Es así que, de la revisión de autos se verifica que efectivamente, se entregó a la administrada el recurso hidrobiológico decomisado para consumo humano indirecto el día 25/11/2016[4], quedándose obligada a depositar su valor comercial dentro de los quince (15) días calendarios siguientes, esto es, hasta el **10/12/2016**, tal como así se le informó en el Acta de Retención correspondiente.

Sin embargo, a la fecha de la emisión de la presente resolución no obra pago alguno de la administrada que acredite el cumplimiento de tal obligación. **En tal sentido los supuestos de hechos descritos en la norma se han verificado**.

Por tanto, del análisis efectuado en líneas precedentes, sustentado en la valoración conjunta de los medios probatorios obrantes en el presente PAS, tenemos que se ha acreditado que la administrada ha incurrido en la infracción que se le imputa.

Conforme a lo expuesto, corresponde a la DS-PA realizar el **análisis de culpabilidad**, en virtud de lo previsto en el numeral 10) del artículo 248° 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), toda vez que los PAS iniciados por el Ministerio de la Producción, no albergan la responsabilidad objetiva.

Es así que, el artículo 248° del TUO de la LPAG, recoge los principios del Derecho Administrativo Sancionador, entre ellos el indicado en el numeral 8), Principio de Causalidad, a través del cual, se expresa lo siguiente: "La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable". En ese sentido, en el ámbito de la responsabilidad administrativa, ésta debe ser consecuencia directa de una acción u omisión imputables a su autor, ya sea por dolo o culpa.

V. ACEVEDO

M. ESPINOZA

[4] Ver copia del Acta de Retención de Pago del Decomiso Provisional de Recursos Hidrobiológicos 2005-541: N° 000085 consignada en la Resolución N° 6350-2017-PRODUCE/DSF-PA.

Resolución Directoral

N° 8002-2019-PRODUCE/DS-PA
Lima,05 de Agosto del 2019

Del mismo modo, en el numeral 10) de dicho artículo se recoge el Principio de Culpabilidad, a través del cual se establece que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva, verificándose que las directrices estructurales del ilícito administrativo tienden también, como en el ilícito penal, a conseguir la individualización de la responsabilidad, vedando cualquier intento de construir una responsabilidad objetiva o basada en la simple relación con una cosa.

Sobre el particular, Alejandro Nieto señala que: "actúa con culpa o imprudencia (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"[5].

Asimismo, se entiende por dolo, a la conciencia y voluntad de quien actúa, sabiendo lo que hace y quiere hacerlo. En atención a ello, la infracción debe imputarse a la administrada a título de dolo o culpa, los mismos que corresponden determinarse previo juicio de valor de los hechos probados, realizados al momento de determinar la responsabilidad administrativa.

Es preciso acotar que las personas naturales y jurídicas que desarrollan actividades de extracción, **procesamiento** y comercialización de recursos hidrobiológicos se encuentran obligadas a cumplir con la normatividad vigente que las regula; asimismo, se espera que actúen en fiel cumplimiento de la normatividad que rige el sector pesquero, ya que esta impone un deber de diligencia ordinario a todos los actores que participan en dicho ámbito, con la finalidad de realizar un aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos en garantía de la preservación de las especies.

En el presente caso, la administrada no acreditó fehacientemente el cumplimiento oportuno de su obligación en materia pesquera, dado que no pagó el total del valor comercial del recurso decomisado y entregado a su planta de reaprovechamiento para su procesamiento dentro de los quince días calendarios posteriores a la descarga; por tanto, dicha conducta, atendiendo a la naturaleza de la actividad pesquera configura una negligencia inexcusable, pues las responsabilidades y obligaciones de quienes desarrollan dichas actividades, se encuentran claramente determinadas y su inobservancia resulta injustificable, por tanto la imputación de la responsabilidad de la administrada a criterio nuestro, se sustenta en la culpa inexcusable; correspondiendo aplicar la sanción establecida en la legislación sobre la materia.

En esa línea, corresponde **determinar la sanción aplicable**, siendo que, en los casos que corresponda, la DS-PA debe realizar el **análisis del Principio de Retroactividad Benigna**, toda vez que, mediante la Única Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE (en adelante, RFSAPA) se ha señalado que "Los procedimientos administrativos sancionadores en trámite se rigen por la normatividad

[5] NIETO, Alejandro. "El derecho Administrativo Sancionador" Editorial Madrid Teco, 2012, pág. 392.

vigente al momento de la comisión de la infracción, salvo que la norma posterior sea más beneficiosa para la administrada. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia sancionadora, cuando corresponda". Esta disposición es concordante con lo establecido en el numeral 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG.

En el presente caso, la infracción que se le imputa a la administrada se encuentra contenida en el numeral 101) del artículo 134° del RLGP, cuya sanción se encontró regulada a la fecha de su comisión en el Código 101 del Cuadro de Sanciones anexo al TUO del RISPAC, que estableció la sanción de **SUSPENSIÓN DE LA LICENCIA DE OPERACIÓN HASTA QUE CUMPLA CON REALIZAR EL DEPÓSITO BANCARIO CORRESPONDIENTE**. La misma infracción, se encuentra actualmente contenida en el numeral 66) del artículo 134° del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, cuya sanción se encuentra prevista en el Código 66 del Cuadro de Sanciones anexo al RFSAPA, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, la misma que tiene una sanción de **MULTA**, la cual se calcula conforme al artículo 35 del RFSAPA y a la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE.

Ahora bien, antes de proceder al análisis de favorabilidad de estas dos sanciones, corresponde sustentar el motivo por el cual la DS-PA fija la suspensión de la licencia de operación hasta que el obligado cumpla con realizar el depósito bancario correspondiente, dejando de lado el parámetro establecido en el numeral 139.1) del artículo 139 del RLGP[6], conforme a los siguientes argumentos:

a) El numeral 139.1) del artículo 139 del RLGP, se contrapone al Código 101 del Cuadro de Sanciones anexo al TUO del RISPAC, generando una antinomia que afecta la coherencia del ordenamiento; porque la **primera** establece una **regla general** para aplicar la suspensión, y, la **segunda** establece una **regla específica** para sancionar con suspensión en el caso de haber incurrido en la infracción estipulada en el numeral 101) del artículo 134 del RLGP.
b) En este sentido, para resolver la presente antinomia debemos recurrir al fundamento 54 de la STC N° 047-2004-AI/TC, emitida por el Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, en la que se estableció diez principios aplicables para la resolución de estas, siendo aplicables al presente caso, los siguientes: i) posterioridad[7], ii) especificidad[8], y iii) suplementariedad[9].
c) En virtud de los principios señalados previamente, concluimos que si bien, el Código 101 del Cuadro de Sanciones anexo al TUO del RISPAC, es un dispositivo contenido en una norma de igual jerarquía a la que contiene al numeral 139.1) del artículo 139 del RLGP, el primero es posterior y específico respecto a esta última.
d) Por lo cual, la DS-PA estima que el numeral 139.1) del artículo 139 del RLGP es la norma base que regula el efecto de la suspensión y establece que la suspensión no puede ser menor de tres (3) ni mayor de noventa (90) días; sin embargo, el Código 101 del Cuadro de Sanciones anexo al RISPAC, amplía esta regla, en razón que establece una suspensión de la Licencia de Operación hasta que cumpla con realizar el depósito

V. ACEVEDO

---

[6] **139.1** La suspensión inhabilita al infractor para ejercer los derechos derivados de la concesión, autorización, licencia o permiso otorgados por el Ministerio de Pesquería o por las Direcciones Regionales, por el tiempo que establezca la Resolución de sanción, no pudiendo ser menor de tres (3) días ni mayor de noventa (90) días, debiendo ponerse en conocimiento de las autoridades competentes para las acciones a que hubiera lugar.

[7] *Ibíd.*, fundamento 54:
[...]
b) Principio de posterioridad
Esta regla dispone que una norma anterior en el tiempo queda derogada por la expedición de otra con fecha posterior. **Ello presume que cuando dos normas del mismo nivel tienen mandatos contradictorios o alternativos, primará la de ulterior vigencia en el tiempo**. Dicho concepto se sustenta en el artículo 103° de la Constitución y en el artículo 1° del Título Preliminar del Código Civil. (El resaltado es nuestro).

[8] *Ibíd.*, fundamento 54:
[...]
c) Principio de especificidad
Esta regla dispone que un precepto de contenido especial prima sobre el de mero criterio general. Ello implica que cuando dos normas de similar jerarquía establecen disposiciones contradictorias o alternativas, pero una es aplicable a un aspecto más general de situación y la otra a un aspecto restringido, prima está en su campo específico.
[...]
Este criterio surge de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8) del artículo 139 de la Constitución y en el artículo 8° del Título Preliminar del Código Civil, que dan fuerza de ley a los principios generales del derecho en los casos de lagunas normativas. (El resaltado es nuestro).

[9] *Ibíd.*, fundamento 54:
[...]
h) Principio de suplementariedad
Esta regla es aplicable cuando un hecho se encuentra regulado por una norma base, que otra posteriormente amplía y consolida. En puridad, el segundo precepto abarcará al primero sin suprimirlo. [...]. (El resaltado es nuestro).

M. ESPINOZA

Resolución Directoral

N° 8002-2019-PRODUCE/DS-PA
Lima,05 de Agosto del 2019

bancario correspondiente, el cual puede ser menor de tres (3) o mayor de noventa (90) días.

En consecuencia, la antinomia expuesta en el presente caso queda resuelta en virtud de los principios de posterioridad, especificidad y suplementariedad, por lo que –a todas luces -la norma establecida en el Código 101 del Cuadro de Sanciones anexo al TUO del RISPAC, se debe aplicar obviando lo establecido en el numeral 139.1) del artículo 139 del RLGP.

En ese entendido es que se debe compulsar al **análisis de favorabilidad entre la sanción de multa y suspensión**. Al respecto, es imperioso indicar que la sanción de suspensión de la licencia de operación hasta que cumpla con el depósito bancario respectivo permite a la administrada decidir el tiempo por el cual la sanción se ejecutará, pues este dispositivo regula el plazo de suspensión tomando en consideración la intención de pago de la administrada que obedece solo a su voluntad exclusiva, teniendo la administrada como ventaja decidir el momento en el cual se le levanta la sanción de suspensión con la sola acreditación del pago; **SIN EMBARGO**, la sanción de multa estipulada en el Código 66 del Cuadro de Sanciones anexo al RFSAPA impone un gravamen pecuniario a la administrada, el cual de aplicarse en el presente caso, sería adicional e independiente de la obligación de pago del valor comercial del recurso hidrobiológico decomisado, que le fue entregado, y, considerando que a la fecha la administrada se encuentra en la condición de deudora, resulta incongruente adicionar una sanción pecuniaria a la obligación que registra. En tal sentido, la sanción de suspensión resulta menos gravosa para la administrada pues solo se mantendría vigente hasta que realice el pago; lo cual es concordante con la finalidad que persigue la infracción tipificada en el numeral 101) del artículo 134 del RLGP.

Aunado a ello, esta DS-PA advierte que comparar la sanción de suspensión vs. la sanción de multa, equivaldría a otorgarle a la primera un valor pecuniario para determinar así, si resulta más gravosa que la segunda, pues recordemos que nos encontramos frente a dos sanciones de distinta índole, siendo la primera incuantificable respecto de la segunda y por lo tanto incomparables. En efecto, estimamos que otorgar un valor monetario a la sanción de suspensión mutaría dicha sanción que no tiene índole patrimonial, pues su finalidad es inhabilitar el ejercicio de un derecho (explotación), mutabilidad que sólo está reservado al legislador y no a los operadores de la Ley. La naturaleza de la sanción guarda conexión directa con la naturaleza de los bienes jurídicos lesionados con la infracción, en esa línea, estimamos que el legislador al sancionar con suspensión la infracción a los bienes jurídicos que protegen el pago de una deuda (el decomiso) no consideró en dicha oportunidad que tengan la misma lesividad que los bienes jurídicos que protegen los recursos hidrobiológicos a los cuales les asignó una carga patrimonial (multa). Del mismo modo, acotamos que en el supuesto negado de poder realizar el cálculo monetario de la sanción de suspensión, se tendría que saber el día exacto que la administrada pretenda cumplir con la obligación estipulada en el artículo 12 del TUO del RISPAC, lo cual es materialmente imposible, finalmente, el uso de herramientas tecnológicas (calculadoras) si bien es cierto pueden estar sustentados en informes técnicos,

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DS - PA Dirección de Sanciones PA V. ACEVEDO

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN M. ESPINOZA

incumplen el principio de legalidad, pues sólo podría otorgarse un valor monetario a la suspensión, si existe una norma que así lo habilite, lo cual no existe en el presente caso.

Finalmente, respecto al **principio de razonabilidad de la sanción**, la DS-PA estima que la suspensión de la Licencia de Operación hasta que cumpla con realizar el depósito bancario correspondiente establecida es concordante con el principio administrativo referido, en razón a que la sanción de suspensión solo se encontrará vigente hasta que la administrada cumpla con la obligación de pago estipulada en el artículo 12 del TUO del RISPAC, lo cual permite a la administrada determinar el periodo de suspensión y a la Administración detentar una sanción hasta el cumplimiento de la obligación; lo que no ocurriría en caso se aplique la multa, pues de no pagarse la misma, la Administración se vería en la necesidad de implementar mecanismos adicionales para salvaguardar el cumplimiento del pago del decomiso, así como el de la multa impuesta por su incumplimiento, deviniendo ello en el consumo de un mayor gasto para la Administración. Asimismo, la proporcionalidad de la sanción se verifica en la duración de la suspensión, la que se encuentra supeditada al tiempo que tarde la administrada en realizar el pago del valor comercial del recurso hidrobiológico decomisado; en consecuencia, la sanción aplicable resulta proporcional.

En ese sentido, se verifica que la sanción dispuesta en el Código 101 del Cuadro de Sanciones anexo al TUO del RISPAC resulta ser más beneficiosa que la sanción impuesta por el actual Código 66 del Cuadro de Sanciones anexo al RFSAPA; por lo que, en el presente caso, no se aplicará la retroactividad benigna, y se consignará la sanción conforme a los parámetros establecidos en el Código 101 del Cuadro de Sanciones anexo al TUO del RISPAC[10].

SE RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- SANCIONAR a la empresa **NUTRIFISH S.A.C.**, con **R.U.C. N° 20514373494**, por haber incurrido en la infracción tipificada en el numeral 101) del artículo 134 del RLGP, al haber incumplido con el pago del monto total del decomiso realizado el 25/11/2016, con:

SUSPENSION: De la licencia de operación de la planta de Reaprovechamiento, ubicado en Calle los Diamantes Mz. C, Lote 16 Zona Industrial II, distrito de Paita, provincia de Paita, departamento de Piura, hasta que cumpla con realizar el depósito bancario correspondiente.

ARTÍCULO 2°.- PRECISAR que la presente puede ser impugnada mediante el Recurso de Apelación en el plazo de 15 días hábiles posteriores a la notificación de la misma.

ARTÍCULO 3°.- COMUNICAR la presente a quienes corresponda, **PUBLICAR** la misma en el portal del **MINISTERIO DE LA PRODUCCION** (www.produce.gob.pe); y, **NOTIFICAR** conforme a Ley.

Registrese, comuníquese y cúmplase,

VICTOR MANUEL ACEVEDO GONZALEZ
Director de Sanciones – PA

[10] Conclusión debatida y adoptada en Acuerdo N° 001-2019 que consta en el Acta de Reunión efectuada en la DS-PA para adoptar criterios unificados para la resolución y tramitación de procedimientos administrativos sancionadores de fecha 18/02/2019.