MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones Área Especializada Colegiada de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 079-2020-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 2.8 FEB. 2020

VISTOS:



- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa LUMITOP S.A., debidamente representada por la señora YDANIA MARLENE RONCALLA CAYETANO, identificada con DNI N° 08229798, en adelante la empresa recurrente, mediante escrito con Registro N° 00068238-2019 de fecha 16.07.2019, contra la Resolución Directoral N° 6857-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.06.2019, que la sancionó con una multa de 60.37 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por haber realizado viajes o faenas de pesca de atún sin contratar como parte de la tripulación que realiza trabajo manual de cubierta en la embarcación de bandera extranjera con permiso de pesca personal de nacionalidad peruana, en una cifra no menor a la establecida en la normatividad sobre la materia; infracción tipificada en el inciso 97 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, en adelante el RLGP.
- (ii) El expediente N° 3881-2018-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Del Acta de Fiscalización N° 07-AFI-000191 de fecha 31.01.2018, el inspector de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción PA del Ministerio de la Producción, constató lo siguiente: "(...) a bordo de la E/P DOMENICA L (...) con matrícula P-00-00764 (...) cuenta con permiso de pesca RD N° 056-2018-PRODUCE/DGPCHDI de fecha 22/01/2018 (...) otorgada a la empresa LUMITOP S.A. (...). Se solicitó el listado de tripulantes donde figuran 10 marineros pescadores de nacionalidad ecuatoriana y 02 marineros pescadores de nacionalidad peruana, lo que representa el 20% no cumpliendo con el 30% de tripulantes peruanos incumpliendo con lo dispuesto en el numeral 9.4 del D.S. N° 032-2003-PRODUCE, modificado por el Art. 1 del DS N° 002-2013-PRODUCE (...)".
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 4800-2018-PRODUCE/DSF-PA, recibida con fecha 02.07.2018¹, se inició el procedimiento administrativo sancionador contra la empresa

¹ Mediante la Resolución Directoral N° 8187-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.11.2018, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 28.12.2018, la Dirección de Sanciones – PA, amplió por 3 meses el plazo para resolver en primera instancia administrativa los procedimientos administrativos sancionadores iniciados en el periodo comprendido entre el 1 de marzo del 2018 y el 31 de julio de 2018, en aplicación del numeral 1 del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS. (Actualmente Decreto Supremo N° 004-2019)

- recurrente por la presunta comisión de la infracción prevista en el inciso 97 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 Se cumplió con la emisión del Informe Final de Instrucción N° 00213-2019-PRODUCE/DSF-PA-aperalta² de fecha 06.02.2019, suscrito por la Dirección de Supervisión y Fiscalización PA, en su calidad de órgano instructor de los procedimientos administrativos sancionadores.
- 1.4 Mediante Resolución Directoral N° 6857-2019-PRODUCE/DS-PA³ de fecha 28.06.2019, se sancionó a la empresa recurrente con una multa ascendente a 60.37 UIT, por haber incurrido en la infracción prevista en el inciso 97 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00068238-2019 de fecha 16.07.2019, la empresa recurrente presentó Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 6857-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.06.2019, dentro del plazo de ley.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2.1 La empresa recurrente sostiene que la administración ha excedido sus facultades, regulando el cálculo de la sanción pecuniaria a través de una fórmula que no distingue entre infracciones leves, graves o muy graves; y por el contrario, clasifica de la misma manera todas las infracciones, originando que los administrados queden expuestos a la imposición de altísimas e irrazonables multas por cualquier tipo de infracción; por lo tanto, no existe una correlación entre la acción cometida y los daños que esta genera, vulnerando el principio de razonabilidad.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 6857-2019-PRODUCE/DS-PA, respecto a la determinación de la sanción impuesta por la infracción tipificada en el inciso 97 del artículo 134° del RLGP.
- 3.2 De corresponder que se declare la nulidad de la citada Resolución Directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.
- 3.3 Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa recurrente contra la Resolución Directoral N° 6857-2019-PRODUCE/DS-PA

IV. CUESTIÓN PREVIA

- 4.1 Evaluación de la existencia de causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 6857-2019-PRODUCE/DS-PA
- 4.1.1 El numeral 213.1 del artículo 213° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁴, en adelante el TUO de la LPAG, dispone que se puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera

4 Decreto Supremo publicado en el Diario Oficial "El Peruano" con fecha 25.01.2019.



Notificado el 11.02.2019 mediante la Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 1771-2019-PRODUCE/DS-PA, a fojas 67 del expediente.

³ Notificada el 01.07.2019 mediante Cédula de Notificación Personal N° 8948-2019-PRODUCE/DS-PA, a fojas 79 del expediente.

de los supuestos señalados en el artículo 10° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agravien el interés público.

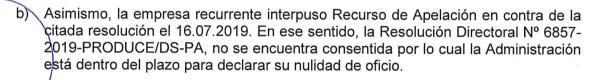
4.1.2 De la revisión de la Resolución Directoral Nº 6857-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.06.2019, se observa que la Dirección de Sanciones - PA, resolvió sancionar a la empresa recurrente en lo correspondiente a la infracción tipificada en el inciso 97 del artículo 134° del RLGP, con una multa de 60.37 UIT, en aplicación de la sanción recogida en el Reglamento de Fiscalización y Sanción de Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el REFSPA; sin embargo, la Dirección de Sanciones al momento de efectuar el cálculo de la multa de la sanción no tomó en cuenta el factor atenuante, dado que de la revisión de los reportes generales de ejecución coactiva, el Sistema de Información para el Control Sancionador Virtual - CONSAV y las normas legales de la página web del Ministerio de la Producción, www.produce.gob.pe, se puede observar que la empresa recurrente carecía de antecedentes de haber sido sancionada⁵ en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción (31.01.2017 al 31.01.2018).

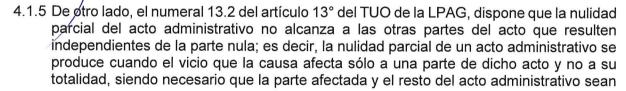


4.1.3 En consecuencia, lo señalado en el párrafo precedente constituye vicio de nulidad al amparo de lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, al haberse determinado que correspondía aplicar el factor atenuante conforme al inciso 3 del artículo 43° del REFSPA. Por lo tanto, en atención a las disposiciones antes citadas, y en aplicación al Principio de Retroactividad Benigna, la sanción de multa correctamente calculada es conforme al siguiente detalle:

$$M = \frac{(0.25*1.23^{6*}140.400^{7})}{0.75} \times (1 - 30\%) = 40.2948 UIT$$

- 4.1.4 Al respecto, el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG, señala que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos:
 - a) En cuanto a este punto, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 6857-2019-PRODUCE/DS-PA, fue emitida el 28.06.2019 y notificada a la empresa recurrente el 01.07.2019.





⁵ Se considera aquellas sanciones que tienen la calidad de firmes o consentidas a fin de no vulnerar el principio del debido procedimiento que recoge el TUO de la LPAG.

⁶ Conforme al Anexo V de la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE, modificada por Resolución Ministerial N° 009-2020-PRODUCE.

Onforme al literal c) del Anexo I de la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE, modificada por Resolución Ministerial N° 009-2020-PRODUCE, en caso no se pueda verificar la cantidad de recurso comprometido (Q), se utiliza la capacidad de bodega de la embarcación pesquera DOMENICA L de 351 m3, el cual deberá ser multiplicado por el valor alfa de 0.40.

claramente diferenciables e independientes para que proceda seccionar sólo la parte que adolece de nulidad. Asimismo, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente que en ese mismo acto existe, necesariamente un acto válido, en la parte que adolece de vicio alguno.

4.1.6 Por lo tanto, en el presente caso corresponde al Consejo de Apelación de Sanciones declarar la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 6857-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.06.2019, toda vez que se ha verificado que la referida resolución fue emitida contraviniendo lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, por lo que corresponde modificarla sólo en el extremo referido al monto de la sanción de multa impuesta a la empresa recurrente, por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 97 del artículo 134° del RGLP, debiendo considerarse lo indicado en el numeral 4.1.3 de la presente resolución.



4.2 En cuanto a la posibilidad de emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

4.2.1 De acuerdo a lo establecido en el numeral 227.2 del artículo 227º del TUO de la LPAG, cuando la autoridad constate la existencia de una causal de nulidad deberá pronunciarse sobre el fondo del asunto y cuando ello no sea posible, dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo, y siendo que en el presente caso al haberse evidenciado la existencia de un vicio que hace pasible la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 6857-2019-PRODUCE/DS-PA, corresponde al Consejo de Apelación de Sanciones, emitir el pronunciamiento respectivo, sólo en el extremo del monto de la sanción de multa impuesta a la empresa recurrente, por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 97 del artículo 134° del RLGP, por lo que debe considerarse lo indicado en el numeral 4.1.3 de la presente resolución, siendo que dicha resolución subsiste en los demás extremos.

V. ANÁLISIS

5.1 Normas Generales

- 5.1.1 El artículo 2° del Decreto Ley N° 25977 Ley General de Pesca, en adelante 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.
- 5.1.2 El artículo 77° de la LGP establece que: "Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia".
- 5.1.3 El ínciso 97 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción: "Realizar viajes o faenas de pesca de atún sin contratar como parte de la tripulación que realiza trabajo manual de cubierta en la embarcación de bandera extranjera con permiso de pesca personal de nacionalidad peruana, en una cifra no menor a la establecida en la normatividad sobre la materia".
- 5.1.4 El artículo 220° del TUO de la LPAG, establece que el Recurso de Apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse

a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

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

5.2 Evaluación del argumento del Recurso de Apelación

- a) Respecto a lo señalado por la empresa recurrente en el punto 2.1 de la presente Resolución, cabe indicar que el inciso 97 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción: "Realizar viajes o faenas de pesca de atún sin contratar como parte de la tripulación que realiza trabajo manual de cubierta en la embarcación de bandera extranjera con permiso de pesca personal de nacionalidad peruana, en una cifra no menor a la establecida en la normatividad sobre la materia"; que para el presente caso, corresponde al 30% de la tripulación que realiza trabajo manual de cubierta, según lo establecido en el numeral 9.4 del artículo 9° del Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Atún, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2003-PRODUCE, modificado por el numeral 2.1 del artículo 2° del Decreto Supremo N° 005-2015-PRODUCE.
- b) Por su parte, el Cuadro de Sanciones del REFSPA, sobre infracciones relacionadas a la pesca de atún, en el código 97, determina como sanción: MULTA.
- c) El numeral 35.1 del artículo 35° del REFSPA, establece la siguiente fórmula para el cálculo de la sanción de multa:

$$M = \frac{B}{P} x (1 + F)$$

Donde:

M: Multa expresada en UIT.

B: Beneficio ilícito

P: Probabilidad de detección

F: Factores agravantes y atenuantes

- d) Mediante Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE⁸ se aprobaron, entre otros, los componentes de la variable "B" de la fórmula para el cálculo de la sanción de multa establecida en el REFSPA, y sus valores correspondientes; así como los valores de la variable "P".
- e) Asimismo, se aprecia que en los Anexos III, IV, V, VI, VII y VII de la mencionada Resolución Ministerial, se especifica el valor de cada factor de acuerdo a la especie o recurso que se trate; siendo que, para el presente caso, se establece sobre la variable "B", el coeficiente de sostenibilidad marginal (S) del sector extracción, con valores diferenciados para los segmentos CHI mayor escala, CHD mayor escala, CHD menor

⁹ Que se determina conforme a la siguiente formula: B = S * factor * Q, según el literal A del Anexo I de la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE.





⁸ Modificada por la Resolución Ministerial N° 009-2020-PRODUCE de fecha 09.01.2020, publicada en el diario oficial "El Peruano", el día 12.01.2020.

escala y artesanal; asimismo, en el Anexo III, de manera diferenciada respecto a cada especie o recurso marino, se precisa el factor del recurso "atún" expresado en UIT; y la cantidad de recurso comprometido (Q), que en este caso, dado que no pudo verificar la cantidad del mismo, corresponde a la capacidad de bodega de la embarcación pesquera DOMENICA L, multiplicado por el factor alfa, señalado en el literal c), del acápite B, del Anexo II de la norma acotada. Asimismo, se establece la variable probabilidad de detección (P), según se trate, en caso de embarcaciones, de mayor escala, menor escala, artesanal y bandera extranjera.

- f) Conforme a lo expuesto, se advierte que la fórmula establecida en el numeral 35.1 del artículo 35° del REFSPA, y los componentes y valores aprobados en la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE y sus modificatorias, para el cálculo de la sanción de multa, si bien se sigue la modalidad de la sanción tasada, es decir, que constituye un monto fijo, invariable que se aplica por igual a todos los infractores que se encuentran en iguales circunstancias; los valores que se aplican para el referido cálculo permiten individualizar el beneficio ilícito en cada caso, atendiendo al sector y al recurso o especie de que se trate, la probabilidad de detección, los factores agravantes y atenuantes, y la cantidad de recurso comprometido; esquema que permite garantizar que exista correlación entre la conducta infractora y la sanción que corresponde aplicar.
- g) En ese sentido, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 4.1.6 de la presente resolución, cabe señalar que la resolución impugnada ha sido expedida cumpliendo con los principios de legalidad, razonabilidad, presunción de licitud, veracidad, buena fe procedimental y verdad material y demás principios establecidos en el artículo 248º del TUO de la LPAG; por lo tanto, lo alegado por la empresa recurrente no la libera de responsabilidad.
- h) Por otro lado, el numeral 173.1 del artículo 173º 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"; en consecuencia, se colige que es la Administración quien tiene la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador para acreditar si el administrado incurrió en la infracción que le es imputada.
- i) Al respecto, resulta pertinente indicar que el numeral 5.1 del artículo 5° del 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 (...)".
- j) En la línea de lo expuesto, es de indicar que el inciso 3 del 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.
- k) 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".



- I) El artículo 14° del REFSPA, el cual 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".
- m) En el presente caso, la Administración ofreció como medios probatorios el Informe de Fiscalización N° 07-INFIS-000024; el Acta de Fiscalización N° 07-AFI-000191; la lista de miembros de la tripulación (IMO CREW LIST) de fecha 26.01.2018; la autorización de zarpe N° CH-2018-6, la bitácora de pesca y ocho (08) tomas fotográficas; documentos que obran en el expediente administrativo y que acreditan que el 31.01.2018, la empresa recurrente efectuó un viaje de pesca de atún¹o, a través de la E/P DOMENICA L, con matrícula ecuatoriana P-00-00764; sin contratar como parte de la tripulación que realiza trabajo manual de cubierta, una cifra no menor a la establecida en la normatividad sobre la materia; esto es, según el numeral 9.4 del artículo 9° del Reglamento de Ordenamiento Pesquero del atún, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2003-PRODUCE; no menor al 30%.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones –PA, la empresa recurrente incurrió en la comisión de la infracción tipificada en el inciso 97 del artículo 134° del RLGP.

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

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

De acuerdo a las facultades establecidas en los literales a) y b) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, así como en el literal b) del artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE, el artículo 5° de la Resolución Ministerial N° 236-2019-PRODUCE; y, estando a lo acordado mediante Acta de Sesión N° 05-2020-PRODUCE/CONAS-CP del Área Especializada de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR NULIDAD PARCIAL DE OFICIO de la Resolución Directoral N° 6857-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.06.2019, en el extremo del artículo 1°, que



¹⁰ Mediante permiso de pesca vigente desde el 22.01.2018, por un periodo de 03 meses, según Resolución Directoral N° 056-2018-PRODUCE/DGPCHDI.

impuso la sanción de multa a la empresa **LUMITOP S.A.**, debidamente representada por la señora YDANIA MARLENE RONCALLA CAYETANO, identificada con DNI N° 08229798; por la infracción prevista en el inciso 97 del artículo 134° del RLGP; en consecuencia, corresponde **MODIFICAR** la sanción contenida en el mencionado artículo de la citada Resolución Directoral, de 60.37 UIT a **40.2948 UIT**, y **SUBSISTENTE** lo resuelto en los demás extremos; según los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2º.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa LUMITOP S.A., debidamente representada por la señora YDANIA MARLENE RONCALLA CAYETANO, identificada con DNI Nº 08229798, contra la Resolución Directoral Nº 6857-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.06.2019; en consecuencia, CONFIRMAR la sanción de multa; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- DISPONER que el importe de la multa deberá ser abonado de acuerdo al numeral 138.2 del artículo 138° del RLGP, en el Banco de la Nación Cuenta Corriente N° 0000-296252 a nombre del Ministerio de la Producción, debiendo acreditar el pago ante la Dirección de Sanciones – PA, caso contrario dicho órgano lo pondrá en conocimiento de la Oficina de Ejecución Coactiva para los fines correspondientes.

Artículo 4°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa recurrente conforme a Ley.

Registrese, notifiquese y comuniquese,

ALEX ENRIQUE ULLOA IBÁÑEZ

Presidente

Área Especializada Colegiada de Pesquería Consejo de Apelación de Sanciones