Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 180 -2020-PRODUCE/CONAS-2CT

LIMA, 26 JUN. 2020

VISTOS:

(i) El Recurso Administrativo interpuesto por la empresa **MONT BLANC EXPORT S.R.LTDA.**, en adelante la empresa recurrente, con RUC N° 20193996133, mediante escrito con Registro N° 00012512-2020 de fecha 13.02.2020, contra la Resolución Directoral Nº 048-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.01.2020, que la sancionó con una multa de 39.567 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y el decomiso de 49.01 t. del recurso bonito[1], por no contar con documentos que acrediten el origen legal y la trazabilidad de los recursos o productos hidrobiológicos requeridos durante la fiscalización, infracción tipificada en el inciso 3 del artículo 134º del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo Nº 012-2001-PE, y sus modificatorias correspondientes, en adelante el RLGP.

(ii) El expediente Nº 524-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

1.1 Del Acta de Fiscalización PPPP 11-AFIP N° 000177 de fecha 12.12.2018, el inspector acreditado por el Ministerio de la Producción, constató lo siguiente: *"(…) que sus túneles de congelación se encuentran vacíos y en su cámara de almacenamiento de productos terminados cuenta con un stock actual de 2,811 sacos del producto hidrobiológico bonito (sarda chiliensis) equivalente a 65.151 TN en estado congelado entero IQF; dicha cantidad del citado producto hidrobiológico coincide con su stock declarado proporcionado por el representante. En aplicación del Principio del Privilegio de Controles Posteriores en el marco de la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General y modificatorias vigentes, se realiza la trazabilidad de la recepción y procesamiento del recurso bonito (sarda chiliensis) desde enero del 2018 hasta diciembre 2018 en el marco de la RM -416-2015-PRODUCE, RM 259-2018-PRODUCE, RM 442-2018-PRODUCE y RM 550-2018-PRODUCE; solicitando al representante los documentos que acrediten el origen y trazabilidad del citado producto hidrobiológico en concordancia según DS-017-2017-PRODUCE, artículo 6, numeral 8 y modificatorias vigentes; donde el administrado únicamente proporcionó Partes de Producción, Guías de Remisión de Remitente, Reportes de Pesaje por una cantidad total de 103.478 TN del recurso bonito (sarda chiliensis) recepcionado y procesado. En lo que va del año 2018-, no presentó los formatos de Pesca Exploratoria – Pesca Experimental citados en el literal m) y n) de las normas citadas*

[1] El artículo 2° de la Resolución Directoral Nº 048-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.01.2020, declaró tener por cumplida la sanción de decomiso del recurso hidrobiológico bonito.

líneas arriba, de esta manera no acepta la trazabilidad del producto hidrobiológico respecto al día/mes/hora/coordenadas geográficas (zona de pesca) (…)".

1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 1710-2019-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 19.07.2019, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador a la empresa recurrente por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 2 y 3 del artículo 134° del RLGP.

1.3 A través de la Cédula de Notificación N° 11495-2019-PRODUCE/DS-PA recibida con fecha 09.09.2019, se corrió traslado del Informe Final de Instrucción N° 00801-2019-PRODUCE/DSF-PA-aperalta de fecha 08.08.2019, a la empresa recurrente.

1.4 Mediante la Resolución Directoral Nº 048-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.01.2020[2], se sancionó a la empresa recurrente con una multa de 39.567 UIT y el decomiso de 49.01 t., del recurso hidrobiológico bonito, por no contar con documentos que acrediten el origen legal y la trazabilidad de los recursos o productos hidrobiológicos requeridos durante la fiscalización, infracción tipificada en el inciso 3 del artículo 134º del RLGP. Cabe precisar, que la referida Resolución Directoral archivo el procedimiento administrativo sancionador iniciado a la empresa recurrente en el extremo referido al inciso 2 del artículo 134° del RLGP.

1.5 A través del escrito con Registro N° 00012512-2020 de fecha 13.02.2020, la empresa recurrente interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral Nº 048-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.01.2020.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

2.1. La empresa recurrente cuestiona los valores empleados para el cálculo de la sanción que le ha sido impuesta por el órgano de primera instancia. En ese sentido, observa la aplicación del valor 1.73 como el factor de producto en la fórmula y sostiene que el recurso comprometido, debe ser ajustado al volumen de producto multiplicándose por el valor 0.57 correspondiente a congelado. En esa línea, sostiene que la fórmula que debió aplicarse es la siguiente: **0.28x0.57x49.01/0.60 x (1+0)= 13.03 UIT.**

2.2 De otro lado, la empresa recurrente solicita acogerse a lo dispuesto por el artículo 42° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, modificado por medio del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

3.1 Determinar la vía en la cual corresponde tramitar el Recurso Administrativo interpuesto por la empresa recurrente.

3.2 Verificar si la empresa recurrente habría incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 3 del artículo 134º del RLGP, y si la sanción fue determinada conforme a la normatividad correspondiente.

IV. CUESTIONES PREVIAS

4.1 Determinación de la vía correspondiente para tramitar el recurso administrativo

[2] Notificada a la empresa recurrente mediante Cédula de Notificación Personal Nº 439-2020-PRODUCE/DS-PA, el día 24.01.2020 (fojas 191 del expediente).

4.1.1 Respecto del Recurso de Reconsideración interpuesto se debe mencionar que:

a) La Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República sostuvo en el décimo segundo considerando de la sentencia sobre demanda de Acción Popular recaída en el expediente N° 689-2009, que el artículo 45º del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo Nº 019-2011-PRODUCE, en adelante TUO del RISPAC *"(...) no establece una prohibición de interponer el recurso de reconsideración y menos una prohibición a poder presentar nuevas pruebas. (...) tan sólo establece que el acto con el que se resuelva la apelación contra las resoluciones de la DIGSECOVI y las Comisiones Regionales de Sanciones da por agotada la vía administrativa. De esta manera lo que se resuelva en vía de apelación contra dichas resoluciones permite que se pueda acudir a la acción contenciosa administrativa en caso se estime conveniente. Debe considerarse a su vez que las pruebas siempre pueden ser ofrecidas como lo establece la Ley Nº 27444".*

b) El artículo 218° 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 como medios impugnatorios del procedimiento administrativo la reconsideración, la apelación y la revisión, pero no determina la obligatoriedad de ningún recurso; del mismo modo, el artículo 219° establece que el recurso de reconsideración es optativo, y su interposición no impide al administrado que recurra a la instancia superior.

c) De otro lado, el artículo 247° del TUO de la LPAG establece las reglas sobre la aplicación del capítulo correspondiente al procedimiento administrativo sancionador a las entidades que cuenten con poder sancionador, señalando expresamente que las disposiciones contenidas en dicha norma son de aplicación supletoria.

d) En el caso del Ministerio de la Producción, se debe mencionar que de acuerdo al artículo 77° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, en adelante LGP, constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en dicha presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia. Del mismo modo, cabe señalar que la potestad sancionadora se encuentra prevista en el numeral 5.2, del artículo 5, del Decreto Legislativo N° 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Producción, señalando como función rectora: "Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento, reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva". Asimismo en el numeral 7.2 de su artículo 7°, se señala como función específica: "Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad fiscalizadora, ***sancionadora*** y de ejecución coactiva correspondiente". (Resaltado nuestro).

e) De lo expuesto, y en concordancia con el principio de auto organización de las entidades del Estado, se desprende que este Ministerio cuenta con la facultad expresa de establecer su propio procedimiento administrativo sancionador ajustado a las necesidades de la institución y con medidas proporcionales a su mandato de

tutelar los recursos hidrobiológicos, teniendo la posibilidad de establecer reglas propias, teniendo como límite la legalidad y la salvaguarda del derecho de contradicción de los administrados.

f) Respecto a lo argumentado en los párrafos anteriores, cabe mencionar que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto a este tema en el fundamento 34 de la sentencia recaída en el expediente N° 2730-2006-PA-TC, en donde sostiene que *"(…) el recurso de reconsideración resulta inocuo desde un punto de vista constitucional. En efecto, la inexistencia de una reevaluación por parte del mismo órgano emisor del acto administrativo, no podría significar un supuesto de vulneración del derecho a la pluralidad de instancia o a interponer recursos impugnatorios en aquellos casos en los que se encuentran regulados en el ámbito administrativo, por el sencillo motivo de que dichos derechos tienen por objeto que un órgano distinto y jerárquicamente superior al que emitió el acto tenga la posibilidad de evaluar nuevamente el asunto controvertido y, eventualmente, revocar la decisión originaria. Tales cometidos quedan plenamente garantizados con el recurso de apelación"*.

g) Del mismo modo, corresponde precisar que el referido Tribunal se ha pronunciado incluso de manera más restrictiva en cuanto a la aplicación de los recursos impugnativos en sede administrativa. En efecto, en el Fundamento 1 del Expediente N° 0881-2003-AA/TC, dicho Colegiado sostiene que "*La exigencia constitucional de establecerse funcional y orgánicamente una doble instancia de resolución de conflictos jurisdiccionales está directamente conectada con los alcances que el pronunciamiento emitido por la última instancia legalmente establecida es capaz de adquirir: la inmutabilidad de la cosa juzgada. No se encuentra en la misma situación el pronunciamiento que pueda emitir un órgano administrativo, así sea –el que lo expida–, el de máxima jerarquía, dado que en cualquier caso es posible que se impugnen dichas resoluciones en el ámbito jurisdiccional. En ese sentido, este Tribunal debe recordar que la garantía que ofrece todo Estado de derecho no es que las reclamaciones entre particulares y el Estado o sus órganos sean resueltas en sede administrativa, sino, precisamente, ante un tercero imparcial previamente predeterminado por la ley. De manera que el no establecimiento o la inexistencia de una autoridad administrativa superior a la que expide previamente un acto dado, no constituye violación del derecho a la pluralidad de instancias*".

h) Respecto al contenido del Recurso de Reconsideración interpuesto por la empresa recurrente se debe precisar que de acuerdo al artículo 223° del TUO de la LPAG el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no obstaculizará su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

i) Por lo expuesto, se debe señalar que no obstante la empresa recurrente interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 048-2020-PRODUCE/DS-PA, el numeral 27.3 del artículo 27° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el REFSPA, establece que contra la resolución de sanción que emite la Autoridad Sancionadora solo procede el recurso de apelación ante los órganos correspondientes, con lo cual se agota la vía administrativa. En consecuencia, el recurso de reconsideración interpuesto por la recurrente deberá ser

encauzado como uno de apelación, por tanto, corresponde al Consejo de Apelación de Sanciones conocerlo y emitir el pronunciamiento respectivo.

V. ANÁLISIS

5.1 Normas Generales

5.1.1 De conformidad con el artículo 2° de la Ley General de Pesca[3] (en adelante, la 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*".

5.1.2 Por ello que el inciso 3 del artículo 134° del RLGP establece como infracción: *"Presentar información o documentación incorrecta al momento de la fiscalización o cuando sea exigible por la autoridad administrativa de acuerdo a la normatividad sobre la materia, o* ***no contar con documentos que acrediten el origen legal y la trazabilidad de los recursos o productos hidrobiológicos requeridos durante la fiscalización*** *o entregar deliberadamente información falsa u ocultar, destruir o alterar libros, registros, documentos que hayan sido requeridos por el Ministerio de la Producción, o por las empresas Certificadoras/Supervisoras, designadas por el Ministerio".*

5.1.3 En ese sentido, el Cuadro de Sanciones del REFSPA; en el código 3, determina como sanción lo siguiente:

Código 3	*MULTA*
	DECOMISO del total del recurso o producto hidrobiológico

5.1.4 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.

5.1.5 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.

5.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

5.2.1 Respecto a lo señalado por la empresa recurrente en el punto 2.1 de la presente Resolución; cabe señalar que:

a) El numeral 35.1 del artículo 35° del REFSPA, establece la siguiente fórmula para el cálculo de la sanción de multa:

$$M = \frac{B}{p} \times (1 + F)$$

b) Así también, el numeral 35.2 del referido artículo dispone que el Ministerio de la Producción mediante Resolución Ministerial actualiza anualmente los factores y valores

[3] Aprobado con Decreto Ley N° 25977, modificado por Decreto Legislativo N° 1027.

del recurso hidrobiológico y factores de productos que forman parte de la variable B. Asimismo, cada dos (02) años y a través de Resolución Ministerial actualizará los valores de la variable P.

c) Por otro lado, los artículos 43° y 44° del Reglamento antes mencionado establecen los factores atenuantes y agravantes que se deben considerar en la cuantía de las sanciones aplicables.

d) Mediante Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE[4], modificado por la Resolución Ministerial N° 009-2020-PRODUCE[5] se aprobaron los componentes de la variable "B" de la fórmula para el cálculo de la sanción de multa establecida en REFSPA y sus valores correspondientes; así como los valores de la variable "P".

e) De acuerdo a la fórmula establecida en el literal. a) del presente numeral y considerando los valores determinados por la Resolución Ministerial 591-2017-PRODUCE para las plantas de congelado, como es el caso de la empresa recurrente[6], los valores que corresponden aplicar para determinar el monto de la sanción de multa a imponer son:

$$M = \frac{(0.28 * 1.73*49.01)}{0.60} X \quad (1 + 0) \quad = \quad 39.5674 \text{ UIT}$$

f) En consecuencia, se precisa que de la revisión de la Resolución Directoral N° 048-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.01.2020, se observa que los valores empleados por el órgano de primera instancia para determinar el monto de la sanción de multa a imponer a la empresa recurrente por haber incurrido en la infracción dispuesta en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP, responden al marco normativo correspondiente; por lo que lo alegado por la empresa recurrente carece de sustento.

5.2.2 Respecto a lo señalado por la empresa recurrente en el punto 2.2 de la presente Resolución; cabe señalar que:

a) El artículo 42° del REFSPA, modificado por el artículo 2° del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE[7], establece en su numeral 42.1 lo siguiente: "*El infractor puede solicitar a la Autoridad Sancionadora el pago fraccionado de la multa luego de la emisión de la Resolución Directoral de primera instancia. Para tal caso, debe reconocer expresamente la comisión de la infracción o desistirse en caso haya interpuesto algún recurso administrativo. Asimismo, indica en la solicitud el día de pago y el número de la constancia de pago que establezca la norma correspondiente. El fraccionamiento se aplica también en la etapa de ejecución coactiva.*"

b) En virtud de lo dispuesto por el artículo citado en el párrafo precedente, resulta pertinente indicar que la norma invocada por la empresa recurrente es clara en señalar que ante una solicitud de pago fraccionado el órgano competente para emitir pronunciamiento respecto de dicha solicitud es el sancionador, siendo ello concordante con lo dispuesto por el literal e) del artículo 123° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, en adelante ROF, que establece que la Dirección de Sanciones – PA

[4] Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 04.12.2017.
[5] Publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el día 12.01.2020.
[6] De acuerdo a la Resolución Directoral N° 138-2001-PE/DNEPP.
[7] Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 30.11.2018.

es la encargada de resolver las solicitudes relacionadas al régimen de incentivos, fraccionamiento de pago de multas y otros beneficios, de acuerdo a la normatividad vigente. En consecuencia, este Consejo no se encuentra habilitado para emitir pronunciamiento respecto este punto, por ser funciones ajenas a las delegadas por el ROF.

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 3 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 afecta 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 los numerales 199.3 y 199.6 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

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

De acuerdo a las facultades establecidas en 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 8º del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial Nº 094-2013-PRODUCE, el artículo 2° de la Resolución Ministerial N° 517-2017-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 010-2020-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 19.06.2020, de la Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones, el mismo que fue publicado en el portal web del Ministerio de la Producción el mismo día;

SE RESUELVE:

Artículo 1°. – ENCAUSAR el Recurso Administrativo interpuesto por la empresa **MONT BLANC EXPORT S.R.LTDA.**, con RUC N° 20193996133 como un Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 048-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.01.2020, por los fundamentos expuestos en el punto 4.1 de la presente resolución.

Artículo 2º.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **MONT BLANC EXPORT S.R.LTDA.,** contra la Resolución Directoral Nº 048-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.01.2020; en consecuencia, **CONFIRMAR** las sanciones de multa y decomiso impuestas, correspondiente a la infracción tipificada en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°. - DISPONER que el importe de las multas y 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 Nº 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 4º.- 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
Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones