

Régimen Sancionador Pesquero

Comentarios al Nuevo Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas

Ina María Drago Ludowieg*

El 04 de agosto de 2007, se publicó el nuevo Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC), el cual modifica las sanciones previstas para el incumplimiento de las infracciones al ordenamiento jurídico pesquero, así como diversos aspectos vinculados al procedimiento administrativo sancionador en dicho ámbito. Consideramos que las modificaciones introducidas por el referido Reglamento son positivas; sin embargo, existen diversos temas que continúan sin solución en nuestro ordenamiento jurídico.

El RISPAC fue aprobado por Decreto Supremo No. 016-2007- PRODUCE y entró en vigencia el día 19 de agosto de 2007. Mediante esta norma se derogó el Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo No. 008-2002-PE (en adelante, el **Reglamento**).

Según lo dispuesto en los considerandos del RISPAC, la finalidad de dicho Reglamento es dotar a los órganos administrativos de instrumentos que faciliten la mejor aplicación del sistema sanciones en las actividades pesqueras, desincentivando la comisión de infracciones a través de decisiones oportunas y eficaces.

Adicionalmente, se ha señalado como objetivo del referido Reglamento la imposición de sanciones más gravosas, privilegiando el decomiso y la suspensión, y aumentando también los montos de las multas, que en muchas ocasiones resultaban irrisorias en comparación con las ganancias obtenidas como consecuencia de la pesca realizada incumpliendo el ordenamiento jurídico.

Antes de entrar a comentar las principales novedades introducidas por el RISPAC y si este cumple o no con los objetivos para los cuales fue elaborado, resulta conveniente señalar que las sanciones previstas por dicha norma serán aplicables únicamente a las Infracciones que sean cometidas a partir de la fecha en que la misma entró en vigencia.

En el caso de las infracciones cometidas antes del 19 de agosto de 2007 se continuará aplicando las sanciones previstas por el Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo No. 008-2002-PE, salvo que la sanción prevista por la comisión de la respectiva Infracción en el RISPAC sea más favorable para el infractor que la prevista en el anterior Reglamento.

* Abogada por la Universidad de Lima, Asociada del Estudio Echeopar Abogados.

En dicho supuesto, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, se aplicará la norma más favorable ¹.

A continuación, se consigna un cuadro comparativo entre las principales sanciones previstas por el Reglamento y por el RISPAC a fin de apreciar con facilidad las modificaciones introducidas por esta norma:

	INFRACCIÓN	REGLAMENTO		RISPAC		COMETARIO
		SANCIÓN	MULTA	SANCIÓN	MULTA	
1	Realizar actividades pesqueras sin Permiso de Pesca o Licencia de Operación.	-	4 x (capacidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Decomiso, Inmovilización o Paralización.	4 x (cantidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Se ha incluido como sanción el decomiso, inmovilización o Paralización. La multa permanece igual.
2	Realizar actividades pesqueras con el derecho administrativo suspendido	Decomiso	4 x (capacidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Decomiso	4 x (cantidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Igual
3	Extraer recursos no autorizados, siempre que los mismos sean considerados como plenamente explotados	-	3 x (capacidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Suspensión (10 días)	4 x (cantidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Se ha ampliado la multa y se ha incluido la suspensión como sanción
4	Extraer recursos hidrobiológicos en zonas diferentes a las señaladas en el Permiso de Pesca, en áreas reservadas o prohibidas	Suspensión (5 días)	3 x (capacidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Suspensión (30 días)	4 x (cantidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Se ha ampliado la multa y los días de suspensión
5	Destinar el producto de la actividad extractiva a un fin no autorizado (destinar RRHH para consumo humano directo al consumo)	-	2 x (cantidad del recurso en TM x factor del Recurso)	-	2 x (cantidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Igual
6	Procesar o comercializar recursos hidrobiológicos no autorizados	-	2 x (cantidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Decomiso	2 x (cantidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Se ha introducido el decomiso como sanción, a diferencia de antes que se consideraba medida cautelar
7	Extraer o descargar recursos hidrobiológicos declarados en veda	Suspensión (3 días)	3 x (cantidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Decomiso y Suspensión (3 días)	4 x (cantidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Se ha aumentando la multa y se ha incluido la suspensión y el decomiso como sanción
8	Procesar recursos hidrobiológicos declarados en veda	-	Cantidad de recurso en TM x factor del recurso	Decomiso y Suspensión (3 días)	4 x (cantidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Se ha aumentando la multa y se ha incluido la suspensión y el decomiso como sanción
9	Extraer o procesar recursos hidrobiológicos en tallas o pesos menores a los establecidos	-	Cantidad del recurso en TM x porcentaje en exceso x factor del recurso	Decomiso	En el caso de anchoveta la multa será 0.5 x (cantidad del recurso en TM x factor del Recurso)	Se ha aumentado la multa y se ha incluido el decomiso como sanción

¹ Cabe señalar que el Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas entró en vigencia el 04 de julio de 2002. Por tanto, en caso las infracciones hubieran sido cometidas antes de dicha fecha, será de aplicación la Resolución Ministerial No. 080-99-PE, mediante la cual se aprueba la Escala de Multas que aplicará la Comisión de Sanciones a las infracciones cometidas por los agentes de la actividad pesquera, salvo que corresponda la aplicación retroactiva del Reglamento conforme lo previsto por el artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

	INFRACCIÓN	REGLAMENTO		RISPAC		COMETARIO
		SANCIÓN	MULTA	SANCIÓN	MULTA	
10	Incrementar la bodega de la embarcación, sin contar con la autorización correspondiente	Suspensión no menor de 3 días y hasta que regularice su situación hasta un máximo de 60 días, caso contrario se cancelará el derecho	Capacidad real en m3 x 0.2 UIT	Suspensión (10 días) y reducción de la capacidad de bodega	Capacidad de bodega en m3 x 0.5 UIT	Se ha aumentado la multa y se ha establecido un plazo más corto para cumplir con la reducción de la capacidad de bodega Igual
11	Presentar velocidades de pesca y rumbo no constante por un intervalo mayor de 2 horas, en áreas reservadas o prohibidas o restringidas, de acuerdo a la información presentada por el SISESAT	Suspensión (15 días)	-	Suspensión (15 días)	-	Con el reglamento anterior la sanción estaba limitada a que la embarcación hubiera realizado descargas
12	Interrumpir las señales de posicionamiento del SISESAT por un intervalo mayor de 2 horas	Suspensión (10 días)	-	Suspensión (10 días)	-	Igual
13	Procesar recursos hidrobiológicos en volúmenes superiores a la capacidad de procesamiento autorizada en la licencia de operación correspondiente	-	Toneladas/hr en exceso del recurso procesado x factor del recurso	Suspensión (5 días)	4 x (exceso de recurso procesado en TM por el factor del recurso)	Se ha aumentando la multa y se ha incluido la suspensión como sanción
14	Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección y supervisión	-	5 UIT en el caso de plantas dedicadas al consumo humano indirecto y si la planta se encuentra procesando y 2 UIT si la planta no está procesando.	-	5 UIT en el caso de plantas dedicadas al consumo humano indirecto y si la planta se encuentra procesando y 2 UIT si la planta no está procesando.	Igual
15	Procesar recursos hidrobiológicos plenamente explotados provenientes de embarcaciones sin permiso de pesca para el recurso o con permiso de pesca suspendido	Suspensión (30 días)	50 UIT	Suspensión (30 días)	50 UIT	Igual
16	Construir, instalar o trasladar sin autorización EIP para consumo humano indirecto	Paralización	30 UIT	Paralización	30 UIT	Igual
17	No presentar o presentar extemporáneamente los resultados de los protocolos de monitoreo en forma mensual	Suspensión hasta que se cumpla con la presentación hasta un máximo de 90 días de procesamiento, caso contrario se cancelará el derecho	-	-	2 UIT	La sanción se ha reducido

	INFRACCIÓN	REGLAMENTO		RISPAC		COMETARIO
		SANCIÓN	MULTA	SANCIÓN	MULTA	
18	Vertimiento al medio marino de efluentes	Capacidad instalada x 0.7 UIT	-	Suspensión (3 días)	Capacidad instalada x 1 UIT	Se ha aumentando la multa y se ha incluido la suspensión como sanción
19	Extraer recursos hidrobiológicos con volúmenes mayores a la capacidad de bodega autorizada en el permiso de pesca. (más del 3% y menos del 15%)	-	3 x 0.2 UIT por TM descargada en exceso	Decomiso	Para embarcaciones con capacidad de bodega mayor a 50 m3: 4 x (cantidad del recurso descargado en exceso x factor del recurso)	La sanción se ha incrementado
20	Extraer recursos hidrobiológicos con volúmenes mayores a la capacidad de bodega autorizada en el permiso de pesca. (más del 15%)	Suspensión (10 días)	4 x 0.2 UIT por TM descargada en exceso	Suspensión (10 días y hasta que se regularice su situación presentando un nuevo Certificado de Arqueo o acreditando la reducción de la bodega.	Para embarcaciones con capacidad de bodega mayor a 50 m3: 4 x (cantidad del recurso descargado en exceso x factor del recurso)	El monto de la multa ha sido incrementado, y adicionalmente se ha establecido la obligación de regularizar la situación, lo cual no estaba previsto en el Reglamento anterior.
21	Realizar faenas de pesca incumpliendo con la correcta identificación de la embarcación	-	Valor del recurso decomisado + 1 UIT	Decomiso	10 UIT	La sanción se ha reducido.
22	Procesar o descargar recursos sardina, jurel y caballa para la elaboración de harina de pescado	-	50 UIT	-	50 UIT	Igual
23	Realizar más de una faena de pesca de recursos hidrobiológicos plenamente explotados en un intervalo de 24 horas (de 8 am a 8 am)	Suspensión (3 días)	2 x (cantidad del recurso extraído en TM x factor del recurso)	Suspensión (3 días)	2 x (cantidad del recurso extraído en TM x factor del recurso)	Igual
24	Extraer recursos hidrobiológicos excediendo la cuota asignada que corresponda al periodo	-	10% de la UIT x cada TM	-	Cantidad del recurso en TM x el factor del recurso	La sanción se ha incrementado

Del análisis de las 24 infracciones antes mencionadas, podemos concluir que 9 de ellas se han mantenido iguales, en 13 de los casos se ha aumentando el monto de la multa y/o se ha incluido el decomiso o la suspensión como sanción y en 2 casos las sanciones se han reducido.

Si solo se aprecia las modificaciones introducidas por el RISPAC respecto de los montos de las sanciones y/o los días de suspensión, pareciera que dichas modificaciones no justifican la aprobación de un nuevo Reglamento de Sanciones, sin embargo antes de emitir un juicio al respecto, consideramos necesario analizar algunas otras de las modificaciones introducidas por el RISPAC, las cuales señalamos a continuación:

1. APLICACIÓN DE SANCIONES AÚN SIN PESCA Y/O PROCESAMIENTO

Entre las novedades introducidas por el RISPAC, está la inclusión del supuesto en el cual una embarcación o establecimiento industrial pesquero comete una infracción, sin embargo, no realiza descarga o procesamiento de productos hidrobiológicos. Anteriormente, el Reglamento no preveía una fórmula que permitiera imponer una sanción en estos casos, puesto que las sanciones se calculaban en base a lo pescado o procesado. El RISPAC sí prevé la aplicación de sanciones en estos casos, aunque menores que las que corresponderían si se hubiera efectuado pesca o procesamiento.

Consideramos que esta modificación permitirá introducir en el sector pesquero más conciencia respecto de que las normas deben de cumplirse siempre, en cualquier circunstancia.

2. DECOMISO

Por otro lado, el RISPAC amplía también los supuestos en los que los inspectores podrán ordenar el decomiso de los recursos hidrobiológicos extraídos incumpliendo las normas previstas en el ordenamiento legal vigente. Entre estos nuevos supuestos se encuentran:

- (i) la realización de actividades extractivas de recursos hidrobiológicos en zonas diferentes a las señaladas en los derechos de pesca otorgados, o en áreas reservadas o prohibidas,
- (ii) el no contar con el correspondiente sistema de seguimiento satelital o cuando este no se encuentre operativo,
- (iii) la extracción de recursos hidrobiológicos con volúmenes de descarga superiores a la capacidad de bodega autorizada en el permiso de pesca, habiéndose eliminado el requisito de que el exceso sea superior al 15% de la capacidad de bodega autorizada,
- (iv) la extracción de recursos hidrobiológicos excediendo la cuota asignada para el periodo, entre otros.

La modificación antes mencionada, contribuye efectivamente al principal objetivo del RISPAC, puesto que al incluir nuevos supuestos en los que se podrá sancionar con el decomiso de la pesca, se desalienta la comisión de infracciones.

Especialmente si se tiene en cuenta el precio de la harina de pescado hoy en día, el decomiso de la pesca es sin lugar a dudas una de las sanciones más gravosa que contempla nuestro ordenamiento jurídico pesquero.

3. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

El RISPAC ha eliminado el Recurso de Reconsideración como medio de impugnar las Resoluciones sancionadoras expedidas por la DIGSECOVI o por las Comisiones Regionales, frente a las cuales actualmente únicamente procederá la interposición de Recursos de Apelación, los cuales serán resueltos por el Comité de Apelación de Ministerio de la Producción, agotando de esta manera la vía administrativa.

Con arreglo a estas modificaciones, el procedimiento sancionador se inicia con la notificación por parte del Ministerio de la Producción del Reporte de Ocurrencias, el cual deberá acompañar copias de los documentos vinculados con la infracción, (Reporte de SISESAT, el Parte de Muestreo, entre otros).

Una vez recibida dicha notificación, el administrado tendrá un plazo de 5 días para optar entre presentar sus descargos o acogerse al beneficio de pago con descuento, el cual se comenta más adelante.

Tratándose de actividades pesqueras marítimas a gran escala, los descargos serán evaluados por la Dirección General de Seguimiento y Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción – DIGSECOVI. Asimismo, dicho órgano se encargará de revisar y aprobar, en caso corresponda, los procedimientos de fraccionamiento y otros beneficios para el pago de multas previstos en la legislación vigente.

Una vez revisados los descargos, de encontrarse que el administrado es responsable, la DIGSECOVI expedirá una Resolución Directoral, mediante la cual establecerá la sanción aplicable.

De conformidad con lo establecido por el RISPAC, frente a dicha Resolución Directoral, únicamente procederá la interposición de un Recurso de Apelación ante el Comité de Sanciones y Apelación del Ministerio de la Producción, el cual deberá ser interpuesto dentro del plazo de 15 días hábiles de notificada la correspondiente Resolución Directoral.

El pronunciamiento que emita el Comité de Apelaciones y Sanciones del Ministerio de la Producción, agotará la vía administrativa, por lo que dicha Resolución únicamente podrá ser cuestionada judicialmente a través de un procedimiento contencioso administrativo.

Consideramos que la eliminación del recurso de reconsideración es adecuada puesto que reduce las etapas previstas para el procedimiento administrativo sancionador pesquero, lo cual esperamos que contribuya a acortar la duración del mismo, hacer más expeditiva la aplicación de las sanciones en los casos que corresponda, y al archivamiento de los procedimientos administrativos cuando no corresponda la aplicación de sanciones.

4. VALORACIÓN DE MEDIOS PROBATORIOS

En relación con la valoración de medios probatorios, debemos señalar que atinadamente, el RISPAC incluye un artículo mediante el cual deja claramente establecido que la información del Sistema de Seguimiento Satelital -SISESAT, constituye uno de los medios probatorios que pueden ser utilizados por el Ministerio

de la Producción a efectos de aplicar sanciones, pudiendo ser complementados o reemplazados por otros medios probatorios que resulten idóneos y que permitan determinar la verdad material de los hechos detectados. Dicha norma deja abierta la posibilidad de que la información del SISESAT sea desvirtuada por los administrados.

La precisión introducida por el RISPAC, respecto de la valoración de los medios probatorios, y en especial respecto de la información proveniente del SISESAT, resulta adecuada, ya que hasta el año 2005 existían en nuestro ordenamiento jurídico diversas normas, entre las que se encontraba el Reglamento de la Ley General de Pesca y el Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) que le otorgaban a la información del SISESAT el carácter de prueba plena, es decir, que no admitía prueba en contrario.

Este exceso legislativo propició que se cuestionen las sanciones impuestas en aplicación de las normas antes mencionadas, invocando la evidente inconstitucionalidad de dichas normas, las cuales restringen seriamente el ejercicio razonable del derecho de defensa.

En efecto, con fecha 21 de setiembre de 2005, el Tribunal Constitucional expidió la sentencia No. 05718-2005-AA, mediante la cual señaló que:

“Las precitadas disposiciones otorgan, indistintamente, la calidad de fehaciente o, que no admite prueba en contrario, a la información o reportes provenientes del SISESAT, los cuales son utilizados como un elemento esencial para determinar la comisión de una infracción administrativa, término cuyo significado alude a lo indiscutible, irrefutable o irrefutable. Así para este

Colegiado queda claro que dichos términos otorgan un supuesto de veracidad absoluta a la información del SISESAT, eso es, se constituye como una verdad incuestionable y absoluta, lo cual no puede ser admitido en forma anticipada al inicio del procedimiento administrativo sancionador, puesto vulnera, en forma evidente, el derecho de defensa y el debido proceso”.

Teniendo en cuenta el antecedente antes mencionado, consideramos sumamente adecuada la precisión introducida por el RISPAC respecto de la valoración de las pruebas, y especialmente respecto de la información proveniente del SISESAT, la cual tendrá que ser valorada por la administración como cualquier otro medio probatorio y podrá ser contradecida por los administrados, permitiéndoles ejercer su derecho de defensa.

5. PAGO CON DESCUENTO

Asimismo, el RISPAC ha modificado el beneficio de pago con descuento previsto en el Reglamento, en virtud del cual el administrado que ha recibido una notificación puede proceder a autodeterminar el monto de la multa que corresponde a la infracción que se le imputa y proceder a su pago, ahora con un descuento del 25% en lugar del 20% que establecía el Reglamento.

El aumento del porcentaje del beneficio de pago con descuento fomenta que los administrados cumplan inmediatamente con el pago de la multa que corresponda a la infracción cometida, evitando así la continuación del procedimiento administrativo, lo cual beneficia tanto a la administración, que actualmente se encuentra sobrecargada de procedimientos, como a los administrados que gozan del beneficio de reducción del

25% de la multa y se ahorran los costos del procedimiento administrativo.

Sin embargo, el RISPAC, al igual que el Reglamento, omite pronunciarse respecto de los casos en los que la sanción no sea solo una multa sino también la suspensión del Permiso de Pesca de las embarcaciones o de la Licencia de Operación de los Establecimientos Industriales Pesqueros. Cabe señalar que hasta la fecha, en los casos en los que el Ministerio de la Producción ha aceptado la aplicación del beneficio de pago con descuento ha declarado el archivado del procedimiento administrativo, sin que se cumpla con la suspensión prevista.

Finalmente, debe destacarse que el beneficio de pago con descuento no puede ser utilizado por el administrado, cuando se trate de infracciones vinculadas a temas ambientales. En este caso, la única opción del el administrado es participar del procedimiento administrativo sancionador, bien sea para asumir responsabilidad y como consecuencia de ello cumplir con la sanción correspondiente, o bien para discutir la sanción que se le pretenda imponer.

6. REINCIDENCIA

Un tema que se encontraba regulado por el Reglamento, que sin embargo ha sido eliminado del RISPAC, es el tema de la reincidencia en la comisión de infracciones.

Actualmente la reincidencia en la comisión de sanciones se encuentra regulada únicamente en el artículo 145° de Reglamento de la Ley de Pesca (modificado por el Decreto Supremo No. 015-2007-PRODUCE), que establece, en forma similar al Reglamento, que en el caso de infracciones consideradas como graves, tratándose de una segunda reincidencia se cancelará definitivamente el derecho

otorgado, es decir, el Permiso de Pesca o la Licencia de Operación.

Sin embargo, la modificación introducida al Reglamento de la Ley de Pesca omite señalar las condiciones que deben de cumplirse para que la Administración pueda considerar que se trata de una reincidencia.

Al respecto, el Reglamento establecía textualmente que para considerar que existe reincidencia en la comisión de una infracción, debían de cumplirse las siguientes tres condiciones:

- a) Que se trate de la misma persona natural o jurídica.
- b) Que se incurra en la misma acción tipificada como infracción sancionada dentro de los plazos correspondientes.
- c) Que se hubiese utilizado el mismo medio para la comisión del ilícito, sea la misma embarcación pesquera o el mismo establecimiento industrial pesquero.

Sobre el particular, debemos señalar que en la práctica resultaba poco probable que una embarcación y/o establecimiento pesquero incurriera en una segunda reincidencia, puesto que en el caso que hubiera cometido una primera reincidencia, es decir que la embarcación y/o establecimiento pesquero hubiera cometido una misma infracción por segunda vez luego de haber sido sancionada previamente por la comisión de esa misma infracción, la respectiva embarcación y/o establecimiento era inmediatamente transferida por su propietario a una persona natural o jurídica distinta.

Consecuentemente, en el supuesto que dicha embarcación y/o establecimiento

industrial pesquero volviera a cometer por tercera vez dicha infracción, es decir, incurriera en una segunda reincidencia, su Permiso de Pesca y/o Licencia de operación no sería cancelado, puesto que no se estarían cumpliendo las tres condiciones previstas en la norma, puesto que el propietario ya no era la misma persona natural o jurídica.

En tal sentido, tal y como se encontraba regulado el tema de la reincidencia en el Reglamento era muy poco probable que resultara cancelado un Permiso de Pesca y/o Licencia de Operación, como consecuencia de la comisión de una segunda reincidencia. Es decir, la referida norma no cumplía con el objetivo de desincentivar la comisión de infracciones, pues era prácticamente imposible que se terminara cancelando el Permiso de Pesca o la Licencia de Operación correspondientes.

En efecto, y según información proporcionada por los propios funcionarios del Ministerio de la Producción, no existe antecedente de caso alguno en el que un Permiso de Pesca y/o Licencia de Operación haya sido cancelado, como consecuencia de la aplicación de la norma bajo comentario.

Por tanto, si bien la manera en que la reincidencia se encontraba regulada en el Reglamento derogado no era la ideal, tampoco lo es la situación actual, pues sea ha omitido señalar en qué casos se considera que existe reincidencia.

Dicho vacío legal en vez de contribuir al objetivo del RISPAC de mejorar el sistema de aplicación y control de sanciones en el ámbito pesquera, complicará aún más la situación, ya que determinará que los funcionarios del Ministerio de la Producción no tengan parámetros para definir cuando se considera que existe o no reincidencia.

En tal sentido, consideramos que lo adecuado hubiera sido mantener las condiciones que debían de cumplirse para considerar que existía una reincidencia, precisando en el caso de la condición mencionada en el literal a), que se considerará que es la misma persona natural o jurídica que ha cometido la infracción, en los casos que la embarcación o el establecimiento industrial pesquero respectivo hubiera sido transferido a una persona natural dentro de un cierto grado de consanguinidad o a una persona jurídica del mismo grupo económico.

De esta forma se tendría una norma que establezca claramente los parámetros que deben observar los funcionarios del Ministerio de la Producción a efectos de determinar si existe o no reincidencia, facilitando su aplicación, y además impediría que la sanción prevista en el supuesto de una segunda reincidencia, es decir, la cancelación del Permiso de Pesca o la Licencia de Operación, sea evitada vía la transferencia de la embarcación a una persona vinculada.

6. PERSECUTORIEDAD DE LAS SANCIONES EN EL ÁMBITO PESQUERO

Habiendo mencionado las principales novedades introducidas por el nuevo RISPAC, resulta necesario hacer mención también a un tema que continúa sin solución en nuestro ordenamiento jurídico pesquero, y que cobra singular interés en el contexto actual en el que las grandes empresas pesqueras se encuentran en un intenso proceso de adquisición de flota y capacidad de procesamiento, que está llevando a la consolidación del mercado.

Se trata pues de determinar si el adquirente de un activo pesquero se encuentra obligado o no a cumplir con las sanciones que se impongan a su embarcación o establecimiento industrial

pesquero por infracciones cometidas por los anteriores propietarios de estos activos.

A efectos de explicar con mayor claridad el supuesto mencionado, a continuación un ejemplo: Juan es el propietario y armador de la embarcación pesquera Estrella, y comete una infracción pesquera en el año 2003, por lo cual el Ministerio de la Producción inicia un procedimiento administrativo en contra de Juan. En el año 2006, Juan decide vender la embarcación a Pedro, cuando el procedimiento administrativo antes mencionado se encuentra todavía en trámite.

En el año 2007, el referido procedimiento administrativo culmina con la imposición de una sanción de suspensión de la embarcación pesquera y con la imposición de una multa.

¿Qué sucede en este caso?, ¿A quién corresponde el pago de la multa?, ¿A Juan o a Pedro? Además, ¿Debe la embarcación Estrella cumplir con la suspensión, teniendo en cuenta que dicho caso el perjudicado será Pedro y no Juan? ¿A quién corresponde el cumplimiento de la referida sanción?

Actualmente, nuestro ordenamiento jurídico pesquero no regula expresamente el supuesto antes mencionado, por tanto consideramos necesario analizar en base a las normas administrativas generales, a quién corresponde el cumplimiento de la sanción aplicable.

Al respecto, la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley No. 27444, establece en su artículo 230°, el denominado “Principio de Causalidad”, según el cual:

“La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta

omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”.

De acuerdo con el principio antes citado, la responsabilidad, y como consecuencia de esto la respectiva sanción, corresponde a la persona que comete la infracción, no pudiendo responsabilizarse a ninguna persona por un acto que no cometió.

El Principio de causalidad es conocido y aceptado mundialmente, sobre el particular Angeles Palma señala:

“El principio constitucionalizado de personalidad de las sanciones o responsabilidad personal por hechos propios, supone la exigencia de individualización de la sanción. No es posible hacer responsable a una persona por un hecho ajeno”².

Asimismo, el Tribunal Constitucional Español, se ha pronunciado sobre el principio de causalidad en reiteradas ocasiones, señalando que:

“El principio de Personalidad de la sanción implica que quién comete un ilícito administrativo es responsable de la sanción que le corresponde por tal hecho, de modo que dicha responsabilidad no puede derivarse a terceros, ya que el carácter ejemplarizante de la sanción solo es predicable para (quien comete la infracción y no para terceros que no han cometido el ilícito”.

De lo antes señalado se concluye que, en virtud del Principio de Causalidad únicamente se puede sancionar al sujeto que comete una infracción, no pudiendo resultar responsable por la comisión de una

infracción una persona que no la cometió por el simple hecho de haber adquirido el medio (ya sea la embarcación o el establecimiento industrial pesquero) utilizado para la comisión de la misma.

Sobre el particular, resulta interesante citar la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 0856-2003-AA-TC, el cual resuelve una acción de amparo interpuesta a fin de que se levante la orden de captura sobre un vehículo, por infracciones cometidas por su anterior propietario:

“En el caso de autos se debe descartar al propietario del vehículo como responsable de las infracciones cometidas y de la obligación de pagar las multas impuestas a una tercera persona, por lo que los emplazados, al colocar al demandante como obligado, han vulnerado el principio de legalidad y han convertido la coacción en arbitraria, pues no se sustenta en una infracción previa cometida por el recurrente. No siendo el recurrente responsable de las infracciones que se impugnan en la presente demanda, corresponde que se dejen sin efecto los gravámenes correspondientes que pesan sobre el vehículo de su propiedad”.

Aplicando la misma lógica utilizada por el Tribunal Constitucional en el caso antes mencionado, en ninguna circunstancia podría pretenderse sancionar al nuevo adquirente de una embarcación pesquera o de un establecimiento industrial pesquero por una infracción cometida por el anterior propietario de estos bienes, puesto que se estaría atentando contra el Principio de Causalidad antes mencionado.

² DE PALMA DEL TESO, Angeles. “El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador”, Edit. Tecnos, Ira Edición, Madrid, 1966. Página 65.

En tal sentido, en el ejemplo mencionado la multa correspondiente a la infracción cometida por Juan tendrá que ser asumida por él, no siendo exigible a Pedro.

Efectivamente, tenemos que reconocer que la aplicación del Principio de Causalidad en el caso de las multas, resulta bastante más sencilla que en el caso de las sanciones de suspensión, puesto que es más probable poder ubicar a la persona natural o jurídica que cometió la infracción y exigirle el pago de la multa.

Sin embargo, existe la posibilidad de que el propietario de la embarcación pesquera o establecimiento industrial que cometió la infracción sea una persona jurídica que a la fecha en que se imponga la respectiva sanción no cuente con patrimonio alguno para afrontar el pago, o aun peor se encuentre extinguida.

En el caso de las sanciones de suspensión, consideramos que lo más adecuado sería que la sanción de suspensión sea cumplida por otra de las embarcaciones o establecimientos industriales pesqueros de propiedad de la persona que cometió la infracción, siempre y cuando esta persona tenga alguna otra embarcación o establecimiento, puesto que de lo contrario consideramos que sería imposible exigir el cumplimiento de la respectiva sanción, con lo cual en muchos casos el régimen sancionador pesquero resultaría siendo inaplicable.

A efectos de evitar o por lo menos limitar los casos en los que se den las situaciones antes mencionadas, consideramos necesario que el Ministerio de la Producción resuelva en un menor tiempo los procedimientos iniciados por la comisión de infracciones.

Actualmente, el Ministerio se demora entre dos a cuatro años en resolver un procedimiento administrativo e imponer las sanciones que correspondan. Esta demora incrementa la probabilidad que los bienes con los que se cometieron dichas infracciones, hayan sido transferidos.

Si por el contrario, el ministerio de la Producción impusiese las sanciones con mayor celeridad, resultaría bastante más factible la aplicación de sanciones por la comisión de infracciones.

Resulta necesario precisar que el análisis que antecede no es aplicable al caso de sanciones que ya han sido impuestas al momento de la transferencia.

En efecto, el nuevo Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo No. 015-2007, establece como requisito para el cambio de titularidad del Permiso de Pesca de una embarcación pesquera la presentación de una Constancia de Sanciones expedida la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción, donde conste que la embarcación o establecimiento industrial pesquero no cuentan con sanciones de multa firmes incumplidas.

Consecuentemente, según lo previsto por la norma antes señalada, a efectos de transferir una embarcación pesquera, es necesario haber cumplido previamente con las sanciones que se hubieran impuesto, aun cuando estas estén siendo discutidas en la vía judicial.

Finalmente, en relación con el tema de la persecutoriedad de las sanciones en el ámbito pesquero, resulta interesante comentar también la situación que se presenta, cuando una embarcación

pesquera, que cuenta con diversos procedimientos administrativos sancionadores en trámite, es transferida producto de la liquidación de una empresa que se encuentra incurso en un procedimiento concursal.

Al respecto, la Ley General del Sistema Concursal, Ley No. 27809, establece en su artículo 85° que la transferencia de cualquier bien de una empresa en liquidación, por parte del liquidador, generará el levantamiento automático de todos los gravámenes, las medidas cautelares y las cargas que pesen sobre éste. La finalidad de dicho artículo es incentivar la venta de los bienes de un deudor sometido a procedimiento de liquidación y así maximizar el retorno de las inversiones de sus acreedores.

Asimismo, la mencionada Ley General del Sistema Concursal, establece en su artículo 2° que cuando una empresa se encuentra inmersa en un procedimiento concursal, le resulta aplicable preferentemente las disposiciones previstas en dicha norma, sobre cualquier otra norma que contenga disposiciones distintas.

En aplicación de las normas antes mencionadas, consideramos que en el caso de transferencia de embarcaciones pesqueras producto de la liquidación de una empresa en concurso, las multas que podrían haberse impuesto en los procedimientos administrativos sancionadores que dicha empresa tenga iniciados, no serán exigibles al nuevo adquirente.

Asimismo, tampoco le será exigible al adquirente de la respectiva embarcación pesquera el cumplimiento de cualquier otra obligación que hubiera incumplido la empresa en liquidación, como por ejemplo el pago de los derechos de pesca, el pago del canon por el uso del espacio radioeléctrico, entre otras.

Haciendo un balance de todas las novedades y modificaciones introducidas por el RISPAC, somos de la opinión que dicha norma le otorga a la autoridad competente un conjunto de mecanismos y facultades sancionadoras, que ejercidas en forma razonable, permitirán alcanzar los objetivos del sector, contribuyendo a propiciar una cultura de mayor respeto al ordenamiento legal pesquero.

Quedan, no obstante diversos temas que continúan sin solución en el ordenamiento pesquero vigente, y que vista la recuperación y dinamismo de dicho sector en estos últimos años, no pueden quedar desatendidas.

Debe tenerse en cuenta que el desarrollo futuro del sector pesquero no solo depende de la iniciativa privada, sino también del desarrollo sostenible de los recursos hidrobiológicos. En este punto, el rol que desempeñe el Estado como regulador de la actividad será fundamental para lograr dicho objetivo.

Por este motivo, resulta necesario contar con un sistema eficaz de control y sanciones, que garanticen el aprovechamiento de nuestros recursos hidrobiológicos en forma sostenible.