

Pesca Aplicacion De Multa Plazo Razonable Extincion De Potestad Sancionatoria

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

JURISPRUDENCIA

Pesca. Aplicación de multa. Plazo razonable. Extinción de potestad sancionatoria Se declara

extinguida la potestad sancionatoria de la demandada, ante la demora de la Administración en resolver en un plazo razonable el sumario labrado, ya que el asunto no presenta un nivel de complejidad que justifique el tiempo transcurrido en tanto la cuestión se circunscribe a determinar si la firma sancionada capturó especies no autorizadas en el permiso de pesca, lo cual se comprueba con las actas que fueron oportunamente labradas por los inspectores de la Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura.

Buenos Aires, 20 de abril de 2017. VISTOS Y CONSIDERANDO: I. Que, por Resolución SAGPYA N° 169, del 6 de junio de 2014 -que obra glosada a fs. 248/274-, se impuso a la firma Allelocic S.A., en su carácter de propietaria y armadora del buque pesquero "Nuevo Viento", (matrícula N° 01449), la sanción de multa de pesos un millón trescientos mil (\$ 1.300.000) por la comisión de infracción al art. 21, inc. h) de la Ley 24.922. En primer término, el señor Secretario indicó que las actuaciones se iniciaron con la Nota de la Dirección Nacional de Coordinación Pesquera N° 2710, del 25 de noviembre de 2007, mediante la cual se le notificó a la firma Allelocic S.A, la presunta comisión de infracción al art. 21, inc. h) de la Ley 24.922, respecto de las mareas desarrolladas del 26 de julio al 4 de agosto, del 9 al 17 de agosto, del 18 al 25 de agosto, del 28 de agosto al 3 de septiembre, del 5 al 13 de septiembre, del 15 al 23 de septiembre, del 24 al 30 de septiembre, del 1 al 8 de octubre, del 10 al 17 de octubre, del 2 al 7 de noviembre, del 8 al 12 de noviembre, del 13 al 19 de noviembre, del 21 al 29 de noviembre, del 1 al 10 de diciembre, del 11 al 21 de diciembre, todas ellas del año 2003; del 3 al 14 de enero, del 15 al 26 de enero, del 27 de enero al 6 de febrero, del 9 al 19 de febrero, del 3 al 13 de marzo, del 15 al 26 de marzo, del 27 de marzo al 8 de abril, todas ellas del año 2004 y; la presunta comisión de infracción al art. 21, inc. m) de la Ley 24922, cometida en la marea desarrollada del día 27 de enero al 6 de febrero de 2004 y al art. 9 de la Resolución N° 703/86 en la marea del 9 al 19 de febrero de 2004, cometida por el buque pesquero "Nuevo Viento", Matrícula N° 01449. II. Que, por presentación de fs. 316/323 vta., la firma sancionada -con fecha 13 de agosto de 2014- interpone recurso de reconsideración y nulidad contra la citada Resolución SAGPyA N° 169/2014 el que es rechazado por Resolución SAGYP N° 329, de fecha 25 de agosto de 2015. En dicha Resolución, -que obra glosada a fs. 339/360- el señor Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca resolvió, rechazar el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución N° 169 del 6 de junio de 2014 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y declaró firme la sanción allí impuesta por la comisión de infracción al art. 21, inc. h) y m) de la Ley 24922 y al art. 9 de la Resolución N° 703/86. El fundamento fáctico de la sanción aplicada radicó en que la recurrente ejerció actividades pesqueras sin permiso y/o capturas de especies no autorizadas (merluza hubbsi) en su permiso de pesca, haber arrojado desechos al mar y haber traído frutos del mar a granel, durante las mareas desarrolladas en el período del 26 de julio al 21 de diciembre del año 2003 y desde el 3 de enero al 8 de abril del año. II. Que, contra la Resolución SAGyP N° 329/2015, la sancionada, a fs. 389/398, interpuso el recurso de apelación directa previsto en el art. 59 de la Ley 24922. En su recurso, luego de reseñar los antecedentes del caso sustancialmente postula: (a) la nulidad de las actuaciones por violación del derecho de defensa en tanto se le negó la apertura a prueba del sumario administrativo, con lo cual se transgredió el derecho a ser oído y el debido proceso pues con ello pretendía demostrar la existencia de un reconocimiento estatal que autorizaba la captura de la especie cuestionada; (b) que, el artículo 74 de la Ley N° 24.922 establece que las acciones para imponer sanciones prescriben a los cinco años y que el término para la prescripción debía comenzar a computarse a partir de la fecha de la comisión infracción, es decir desde el mes de julio de 2003 - marzo de 2004 hasta la fecha de imposición de la sanción cuestionada (6-6-2014) han transcurrido más de cinco años y; hasta la fecha de confirmación de dicha Disposición (25-8-2015) transcurrieron más de 13 años, sin que exista ninguna causal interruptiva de la prescripción, por lo cual, dicha dilación del procedimiento (13 años) viola el derecho al debido proceso amparado por el artículo 18 de la Constitución Nacional y el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y; (c) el desconocimiento de los efectos de las autorizaciones conferidas por la autoridad de aplicación a partir del dictado de la Resolución N° 662/97, en la que se reconocía que el permiso de pesca otorgado se extendía a la captura de la especie merluza hubbsi. III. Corrido el traslado de ley a fs. 439/465, lo contesta el Estado Nacional -Ministerio de Agroindustria (ex MAGyP), quien solicitó el rechazo del recurso interpuesto con expresa imposición de costas. A fs. 467, quedaron los autos para dictar sentencia. IV. Que, preliminarmente, es oportuno recordar que el Tribunal no está obligado a seguir a los recurrentes en todas y cada una de las cuestiones y argumentaciones que proponen a consideración de la Alzada, sino tan sólo aquéllas que son conducentes para decidir el caso y que bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (CSJN, Fallos 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970; esta Sala, "Torre,

Hugo c/ CPACF?, del 8/2/07; ?Marroquín de Urquiola Ignacio Francisco c/ EN-Mº del Interior Prefectura Naval Argentina s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.?, del 19/7/07; ?Sayago Horacio Adrián y otro c/ EN- PFA y otro s/ daños y perjuicios?, del 11/10/07; ?ACIJ c/ EN- ley 24240- Mº Planificación s/ proceso de conocimiento?, del 29/5/98; ?MULTICANAL S.A. y otro c/ EN- SCI DLC (Actas 2600/09 y otras) s/ amparo ley 16.986?, del 21/5/09; ?Ciudadanos Libres Calidad Institucional Asoc. Civil c/ EN- Dto 67/10 s/ medida cautelar autónoma?, del 21/10/10, entre otros). V. Que, por cuestiones de orden procesal, corresponde expedirse en primer término respecto del planteo de prescripción opuesto por la recurrente en tanto manifiesta que la acción sancionatoria se encuentra prescripta en virtud de que los hechos que dan origen al sumario administrativo corresponden a las mareas del mes de julio de 2003 al mes de marzo de 2004 en tanto la Disposición SAGyP N° 169 que le impuso la sanción, es del 6 de junio de 2014 y el recurso de reconsideración interpuesto contra esta, recién fue resuelto con la Disposición SAGyP N° 329, del 25 de agosto de 2015, por lo que han transcurrido más de 13 años. En este sentido, cabe poner de resalto que de la compulsa de las actuaciones administrativas se desprende: (a) que, con fecha 28 de noviembre de 2007, la entonces Dirección Nacional de Pesca y Agricultura ordenó al Área de Sumarios iniciar las actuaciones correspondientes por la presunta comisión de la infracción al art. 21, inc. h) de la Ley 24922, por haber capturado merluza hubbsi en las mareas de fechas 26 de julio a 4 de agosto, 9 al 17 de agosto, del 18 al 25 de agosto, del 28 de agosto al 3 de septiembre, del 5 al 13 de septiembre, del 5 al 23 de septiembre, del 24 al 30 de septiembre, del 1 al 8 de octubre, del 10 al 17 de octubre, del 2 al 7 de noviembre, del 8 al 12 de noviembre, del 13 al 19 de noviembre, del 21 al 29 de noviembre, del 1 al 10 de diciembre, del 11 al 21 de diciembre, todas ellas del año 2003, del 3 al 14 de enero, del 15 al 26 de enero, del 27 de enero al 6 de febrero, del 9 al 19 de febrero, del 3 al 13 de marzo, del 15 al 26 de marzo, del 27 de marzo al 8 de abril, todas ellas del año 2004 -confr. fs. 125-; (b) en razón de ello, con la Nota DNCP N° 2710, también del 28 de noviembre de 2007 dictada por la Dirección Nacional de Coordinación Pesquera, se le notificó a la firma Allelocic S.A., la presunta comisión de la infracción al art. 21, inc. h) de la Ley 24.922, por ejercer actividades de pesca sin permiso, según las mareas allí detalladas cometida con su buque pesquero ?Nuevo Viento?, matrícula N° 01449, asiéndole saber además la presunta comisión cometida en la marea desarrollada del día 27 de enero al 6 de febrero de 2004 al art. 21 inc. m) de la Ley 24922 y al art. 9 de la Resolución N° 703/86 en la marea del 9 al 19 de febrero de 2004. -confr. fs. 126/128-; (c) que, dicha disposición fue notificada a la empresa pesquera el 29 de noviembre de 2007 -confr. notificación glosada a fs. 129-; (d) que, a fs. 144/151, mediante Nota N° S01:0064650 de fecha 10 de junio de 2008, se presentó Allelocic SA y formuló su descargo respecto de las imputación efectuada por la presunta captura de la especie merluza ?hubbsi? sin contar con una autorización para ello; (e) que, con fecha 13 de abril de 2012, la Dirección Nacional de Coordinación Pesquera realiza un informe técnico en el cual argumenta que corresponde el rechazo de la aseveración vertida por la endilgada en relación a que el buque pesquero realizo su faena en el marco de permisos provinciales y nacionales que le fueron oportunamente reconocidos -confr. fs. 178/202-; (f) que a fs. 229/230 se encuentra glosado el Dictamen DGAJ N° 800 de fecha 25 de abril de 2012; en el cual el Servicio Jurídico se expidió sobre el fondo de la cuestión debatida; (g) que, por providencia DGAJ N° 389 del 20 de marzo de 2013, reingresaron las actuaciones a la Dirección General con el proyecto de Disposición para ser suscripto por el entonces Subsecretario de Pesca y Acuicultura; (h) que, con fecha 30 de abril de 2013, se remitió Informe Técnico a fin de que se adjunte al dictamen legal ampliatorio el que se pronunció respecto del curso de la prescripción -confr. fs. 234/236-, y a fs. 237, con fecha 5 de agosto de 2013, la Dirección Nacional de Coordinación Pesquera remitió las actuaciones a fin de que la Dirección General de Asuntos Jurídicos se sirva emitir el dictamen correspondiente; (i) que, a fs. 238, mediante Providencia DGAJ N° 1135 del 16 de agosto de 2013, reingresaron las actuaciones a la Dirección de Normativa Pesquera con el proyecto de disposición a ser suscripto por el Subsecretario de Pesca por el cual se impuso la multa de \$ 1.300.000 por la comisión de infracción al art. 21, inc. h) de la ley 24922 y, en igual sentido, con fecha 11 de febrero de 2014, mediante Providencia DGAJ N° 75, fueron devueltas las actuaciones a la Dirección General con relación al Proyecto de resolución por el cual se le impuso a la firma Allelocic SA la sanción de multa de \$1.300.000 en su carácter de propietaria y armadora del buque pesquero ?Nuevo Viento? -confr. 243-; (j) que mediante providencia DGAJ N° 548, del 22 de abril de 2014, fueron devueltas las actuaciones a la Dirección General con un nuevo Proyecto de Resolución por el cual se impuso a la firma pesquera una multa de \$ 1.300.000 por la comisión de infracción al art. 21, inc. h) de la Ley 24922 -confr. fs. 245-; (k) que, el 6 de junio de 2014 se dictó la Resolución SAGPyA N° 169/2014 de la Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca mediante la cual se le impuso a la firma Allelocic SA una multa de \$ 1.300.000 por la comisión de infracción al art. 21, inc. h) de la Ley Federal de Pesca, la que fue notificada con fecha 11 de junio de 2014 -confr. fs. 248/274 y constancia de notificación de fs. 304-; (l) que, con fecha 15 de julio de 2014 la firma pesquera solicito vista y suspensión de las actuaciones y con fecha 13 de agosto de 2014, interpuso recurso de reconsideración contra la citada Resolución SAGPyA N° 169/2014, -confr. fs. 307 y fs. 316/323-; (m) que, a fs. 324/333 obra glosado el Informe Técnico de la Dirección Nacional de Coordinación Pesquera -Expte. N° S01:0236451/2003- con relación al recurso de reconsideración y nulidad interpuesto por Allelocic SA- del 12 de septiembre de 2014 y a fs. 335/336 se encuentra glosado el Dictamen DGAJ N° 1737 del 3

de agosto de 2015; (n) que, el 25 de agosto de 2015, el Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca dictó la Resolución SAGYP N° 329 -confr. fs. 339/360- mediante la cual se desestimó el recurso de reconsideración interpuesto por Alleloccic S.A. contra la Resolución N° 169 del 6 de junio de 2014 y declaró firme la sanción impuesta a la firma consistente en una multa de \$1.300.000 por la comisión de infracción al art. 21, inc. h) de la Ley 24922 en las mareas desarrolladas entre el 26 de julio al 21 de diciembre de 2003 y del 3 de enero al 8 de abril de 2004; por la infracción al art. 21, inc. m) de la Ley 24922, en la marea desarrollada del 27 de enero al 6 de febrero; y, por la infracción al art. 9 de la Resolución N° 703 de la ex Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca, del entonces Ministerio de Economía respecto de la marea de fecha 9 de febrero de 2004, (o) con fecha 7 de septiembre de 2014, se notifica dicha Disposición a la actora -confr. fs. 386- y; (o) que, a fs. 389/398 la empresa pesquera -con fecha 15 de septiembre de 2015- interpuso recurso contra la Resolución SAGYP N° 329/2015 del 25 de agosto de 2015. VII. Que, al respecto y en cuanto aquí concierne, es oportuno señalar que el art. 74 de la Ley 24.922 -Régimen Federal de Pesca Ley- dispone que: "Las acciones para imponer sanción por infracciones a esta ley y sus normas reglamentarias, prescriben a los cinco años. El término para la prescripción comenzará a contarse desde la fecha de la comisión de la infracción". En relación con esta disposición se ha entendido que si bien en el nuevo régimen de la Ley 24922 no se contempla expresamente la interrupción de la prescripción, ello en modo alguno implica -como pretende la apelante- que no existan actos interruptivos. Ante el vacío legal, este Tribunal, en reiterados pronunciamientos sostuvo que no puede dejar de advertirse la naturaleza típicamente administrativa de las infracciones imputadas y del procedimiento llevado a cabo en sede administrativa para investigar su comisión, al que se aplican las disposiciones de la ley nacional de procedimientos administrativos? (confr. esta Sala, causa n° 8213/2008 "Pesquera Leal SA c/ SAGPyA -Disp. 214/07- (Expte. S01:87854/06)?, del 13 de mayo de 2009; y causa n° 6518/2009 "Pescapuerta Argentina SA c/ SAGPyA -Disp. 304/2007 (Expte. S01:216387/2004)?, del 13 de abril de 2010, entre otros). En este orden de ideas, el art. 1, inc. e), ap. 9 de la ley de procedimientos administrativos n° 19549 dispone en su última parte que "las actuaciones practicadas con intervención del órgano competente producirán la suspensión de plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la prescripción". Esta pauta ha sido receptada por el derogado régimen de la Ley 22107, en su art. 22 y, la circunstancia de que el nuevo régimen previsto en la Ley 24922 no la consigne expresamente, no obsta a su aplicación, en tanto constituye un principio general del derecho administrativo. En dichos términos, debe advertirse que la conducta reprochada que da origen al presente sumario es respecto de las mareas del 26 de julio al 21 de diciembre de 2003 y del 3 de enero al 8 de abril de 2004; que la Nota DNCP N° 2710, mediante la cual se le hizo saber a la empresa pesquera la presunta comisión de la infracción imputada y se la citó para que formule su descargo es del 28 de noviembre de 2007; que dicha nota le fue notificada a la empresa pesquera el 29 de noviembre de 2007; que la Resolución SAGPYA N° 169, es del 6 de junio de 2014 y; la Resolución SAGYP N° 329 es del 25 de agosto de 2015. En esa inteligencia cabe señalar que si bien la transgresión se constató en las mareas del 26 de julio al 21 de diciembre de 2003 y del 3 de enero al 8 de abril de 2004, el acto administrativo en virtud del cual se hizo saber a la empresa pesquera la comisión de la infracción es del 28 de noviembre de 2007, al que cabe otorgarle los efectos interruptivos, de conformidad entonces con lo previsto por el art. 74 de la Ley 24922, a la fecha en que la aquí recurrente fue citada en el sumario administrativo, no se hallaba prescripta la acción punitiva, por no haber transcurrido el plazo de 5 años aplicable en la especie. VIII. Que, distinta solución merece lo que ocurrió con posterioridad, hasta el dictado de la Resolución SAGYP N° 169 -del 6 de junio de 2014 y hasta el dictado de la Resolución SAGYP N° 329 -del 25 de agosto de 2015-, que luego dio lugar a lo que aquí se recurre. En efecto, luego del dictado de aquella disposición, notificada a la empresa pesquera el 11 de junio de 2014, no hubo actuaciones idóneas a los efectos de interrumpir el curso de los plazos de prescripción. En este sentido se advierte que, no obstante los reiterados informes técnicos, con sus respectivas ampliaciones, en modo alguno puede atribuírsele dicho efecto a los Dictámenes DGAJ N° 800, del 25 de abril de 2012-, DGAJ N° 1737 del 3 de agosto de 2015. Tanto la jurisprudencia como la doctrina han sostenido inveteradamente que "la calidad del acto administrativo en sentido técnico queda reservada a las decisiones que por sí mismas generan efectos jurídicos para los terceros, resultando excluidos los actos que, no obstante producir efectos incluso directos en el ámbito interno de la administración (un informe o dictamen vinculante) carecen de tales consecuencias en el ámbito externo de ésta (Comadira, Julio Rodolfo, "El Acto Administrativo", Ed. La Ley, 2002, p. 14, esta Cámara, Sala IV, in re: "La Nueva Metrópol S.A.T.A.C.I. -Inc. Med. (16-Xii-10) (CNRT) c/ EN -M Planificación- St. Resol. 563/04 y otros s/ Proceso de Conocimiento" del 1 de junio de 2011). En suma, teniendo en cuenta que el acto administrativo que es el antecedente del sumario data del 28 de noviembre de 2007, que el acto mediante el cual se impuso la sanción es del 6 de junio de 2014 y la Disposición definitiva que dio origen al presente recurso data del 25 de agosto de 2015 -dictada como consecuencia del recurso de reconsideración deducido- se advierte que ha transcurrido el plazo de cinco años al que hace mención el art. 74 de la Ley 24922, dado que los citados actos administrativos procedimentales cumplidos durante el trámite del sumario administrativo, no resultan idóneos para interrumpir el plazo de prescripción. IX. Ahora bien, con relación al argumento que sostiene que la demora de la Administración en resolver en un plazo razonable impide el

ejercicio de la potestad sancionatoria, debe advertirse que, el Alto Tribunal, a fin de evaluar si la tramitación del sumario administrativo se ha excedido del plazo razonable (directriz que emerge del art. 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, integrante de bloque de constitucionalidad federal; art. 75 inc. 22 CN), ha seguido un test tomado de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que a su vez ha seguido al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Dicho test abarca los siguientes aspectos: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y d) el análisis global procedimiento. Tales pautas tienen como fin dar un contenido concreto a la garantía de obtener un pronunciamiento sin demoras indebidas, que se vincula con el derecho de defensa en juicio y el debido proceso (art. 18 CN). En este sentido, ha aclarado que la vigencia de esta garantía no podía traducirse en un número fijo de días, meses o años (Fallos 330:3640, citado en ?Losicer?). En el caso de autos, se advierte que entre los hechos que motivaron el sumario (que -como se dijo- datan del 26 de julio al 21 de diciembre de 2003 y del 3 de enero al 8 de abril de 2004) hasta la resolución que rechazó el recurso de reconsideración interpuesto contra el acto sancionador (25/8/2015), transcurrieron doce años, lo cual constituye un plazo excesivo en virtud de las particulares circunstancias del caso. En efecto, el asunto no presenta un nivel de complejidad que justifique el tiempo transcurrido en tanto que la cuestión se circunscribe a determinar si la firma sancionada capturó especies no autorizadas en el permiso de pesca, lo cual se comprueba con las actas que fueron oportunamente labradas por los inspectores de la Dirección Nacional de Pesca y Acuicultura. Por otra parte, no se advierten conductas imputables a la sumariada que puedan justificar las aludidas demoras. Asimismo, tal como se desprende de la reseña efectuada en el considerando V, se observa que el trámite revela significativos períodos de inactividad, lo cual es enteramente imputable a la autoridad administrativa. En otras palabras, las demoras no se deben a la complejidad que presenta el asunto ni a la conducta de la sumariada sino al hecho de que la actividad procesal de la entidad sumariante ha sido poco diligente, teniendo en cuenta los prolongados lapsos de inactividad que se registraron en algunos períodos. X. Que, en virtud de la forma en que se decide la queja relativa a la prescripción de la acción, se torna inoficioso pronunciarse respecto de los demás agravios articulados por la recurrente. XI. Que, en atención a la forma en que se resuelve y en virtud de las particularidades del caso, las costas deberán distribuirse en el orden causado (conf. art. 68, segundo párrafo, del Código Procesal). En virtud, entonces, de las consideraciones desarrolladas en la presente, SE RESUELVE: declarar extinguida -respecto de firma Allelocic S.A. la facultad punitiva del Estado Nacional -Ministerio de Agroindustria (ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, (ex MAGyP) en el sumario administrativo que tramitara por Expediente N° S01: 236451/2003 y dejar sin efecto -con relación a aquella- la Resoluciones SAGYP N° 169/2014 y N° 329 -del 6 de junio de 2014 y el 25 de agosto de 2015, respectivamente-, con costas por su orden (conf. art. 68, segundo párrafo, del Código Procesal). Regístrese, notifíquese y, oportunamente, archívense. JORGE ESTEBAN ARGENTO CARLOS MANUEL GRECCO SERGIO G. FERNANDEZ 016195E