



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 132-2021-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 28 de octubre de 2021

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por el señor **WILLIAM ELMER QUEREVALU QUEREVALU**, identificado con DNI N° 40956001, en adelante el recurrente, mediante escrito con Registro N° 00055393-2021¹ de fecha 08.09.2021, contra la Resolución Directoral N° 2470-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.08.2021, en el extremo² que declaró improcedente la solicitud de aplicación de la Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad, respecto de la sanción impuesta por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 93 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca (en adelante el RLGP), por haber realizado actividades pesqueras o acuícolas sin ser la titular del derecho administrativo, mediante Resolución Directoral N° 1302-2014-PRODUCE/DGS.
- (ii) El expediente N° 1089-2010-PRODUCE/DIGSECOVI.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Con Resolución Directoral N° 1302-2014-PRODUCE/DGS de fecha 07.05.2014, se sancionó al recurrente con una multa³ de 10 UIT, por haber realizado actividades pesqueras o acuícolas sin ser la titular del derecho administrativo, infracción tipificada en el inciso 93⁴ del artículo 134° del RLGP.

¹ Cabe precisar que, en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1497, se establece que cuando el administrado emplee medios de transmisión a distancia se considera como fecha de recepción la fecha en que se registre la documentación a través de los medios digitales empleados por la entidad. En el caso del Ministerio de la Producción, en el Protocolo de Atención al Ciudadano, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 00141-2020-PRODUCE, se ha establecido que los administrados podrán ingresar sus solicitudes y pedidos a través de la Mesa de Partes Virtual, al cual se accede a través del sistema produce.gob.pe o del correo ogaci@produce.gob.pe. En tal sentido, al haber presentado la empresa recurrente su escrito de apelación de manera virtual, se considerará como fecha de presentación aquella consignada en el SITRADO.

² Declaró procedente en parte, la solicitud de aplicación de la retroactividad benigna como excepción al principio de irretroactividad, en consecuencia, se modificó la sanción impuesta por la infracción tipificada en el inciso 75 del artículo 134° del RLGP, a una multa de 0.587 UIT, y el decomiso del recurso hidrobiológico, el mismo que se tiene por cumplido.

³ Asimismo, se sancionó también por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 75 del artículo 134° del RLGP, con una multa de 3.70 UIT.

⁴ Actualmente recogido en el inciso 5 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE: **"Extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca o encontrándose éste suspendido, o no habiéndose nominado, o sin tener asignado un Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE) o un Porcentaje Máximo de Captura por Embarcación (PMCE), o sin estar autorizada para realizar pesca exploratoria o para cualquier otro régimen provisional"**.

- 1.2 Mediante Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 787-2014-PRODUCE/CONAS de fecha 19.12.2014, se rectificó la Resolución Directoral N° 1302-2014-PRODUCE/DGS, en el extremo del nombre del señor WILLIAM ELMER QUEREVALU QUEREVALU; e igualmente, se declaró firme dicha resolución directoral respecto al referido administrado, al no haber interpuesto recurso administrativo alguno. Asimismo, se declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto por el señor FELIPE TUME MORALES, por cuanto sus derechos o intereses legítimos no resultaron afectados con la sanción impuesta a través de la Resolución Directoral N° 1302-2014-PRODUCE/DGS.
- 1.3 A través del escrito con Registro N° 00044889-2021 de fecha 15.07.2021, el recurrente solicitó la aplicación del Principio de la Retroactividad Benigna, respecto a la sanción impuesta en la Resolución Directoral N° 1302-2014-PRODUCE/DGS.
- 1.4 Con Resolución Directoral N° 2470-2021-PRODUCE/DS-PA⁵ de fecha 12.08.2021, que entre otros⁶, declaró improcedente la solicitud de aplicación de la Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad, respecto de la sanción impuesta por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP, por haber realizado actividades pesqueras o acuícolas sin ser el titular del derecho administrativo, mediante Resolución Directoral N° 1302-2014-PRODUCE/DGS.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00055393-2021 de fecha 08.09.2021, el recurrente interpuso recurso de apelación contra esta última Resolución Directoral.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 El recurrente señala que conforme al artículo 209 del TUO de la LPAG, para llegar a la seguridad jurídica y el interés público, resulta necesario que las resoluciones administrativas que expida el Ministerio de la Producción, no entren en conflicto con lo establecido en la normatividad pesquera sectorial, ni impliquen la contravención de reglas esenciales del procedimiento administrativo que garantizan un debido proceso o debido procedimiento en sede administrativa; en ese sentido, en la normatividad resulta legalmente improcedente establecer sanciones sobre la base de presunciones, tal como lo señala los principios de debido procedimiento, razonabilidad y presunción de licitud.
- 2.2 En cuanto a la infracción al inciso 93 del artículo 134, señala que la infracción impuesta es nula ya que no consideró lo dispuesto en el artículo 34° del RLGP, siendo la correcta interpretación de las normas de manera sistemática y la *ratio legis*, resultando arbitrario la interpretación literal considerando a las demás normas del sector pesca como átomos desprovistos de interrelación. Asimismo, indica que en la Resolución Directoral cuestionada no se realizó ninguna motivación y análisis.
- 2.3 El recurrente señala que adquirió la embarcación pesquera BENDICIÓN DEL SEÑOR de matrícula PT-21085-PM, de manera temporal, por lo que, siendo el permiso de pesca indesligable de la embarcación, se cumplió con comunicar a la administración la adquisición de manera temporal de la embarcación.

⁵ Notificada al recurrente el 19.08.2021 mediante Cédula de Notificación de Cargos N° 4563-2021-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 000145, a fojas 93 y 92 del expediente, respectivamente.

⁶ Ídem pie de página 2.

- 2.4 En relación al principio de retroactividad benigna a que hace referencia la resolución directoral de fecha 09.07.2021, corresponde señalar que la infracción tipificada en el inciso 93 del artículo 134 del RLGP se encuentra derogada en todos sus extremos de conformidad con lo dispuesto en el Decreto supremo N° 017-2017-PRODUCE, siendo únicamente infracción, el realizar actividades pesqueras con una embarcación que no tiene permiso de pesca, lo cual no es el caso concreto, atendiendo que la embarcación pesquera BENDICIÓN DEL SEÑOR de matrícula PT-21085-PM al momento de la supuesta comisión de la infracción, si contaba con permiso de pesca vigente; por lo que resulta nula la resolución apelada, atendiendo que desconoce la embarcación pesquera haya tenido permiso de pesca al momento de la supuesta comisión de la infracción, en consecuencia se ha resuelto la solicitud de retroactividad benigna sobre un hecho fáctico falso.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el Recurso de Apelación interpuesto por el recurrente contra la Resolución Directoral N° 2470-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.08.2021.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales

- 4.1.1 El inciso 93⁷ del artículo 134° del RLGP establece como infracción administrativa: *“Realizar actividades pesqueras o acuícolas sin ser el titular del derecho administrativo”*.
- 4.1.2 Con respecto a la mencionada infracción, en el código 93 del Cuadro de Sanciones del TUO del RISPAC, se determinó como sanción MULTA: 10 UIT.
- 4.1.3 Actualmente, el inciso 5 del artículo 134° del RLGP, modificado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, establece como infracción: *“Extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca o encontrándose éste suspendido, o no habiéndose nominado, o sin tener asignado un Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE) o un Porcentaje Máximo de Captura por Embarcación (PMCE), o sin estar autorizada para realizar pesca exploratoria o para cualquier otro régimen provisional*.
- 4.1.4 Por su parte, el Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE (en adelante el REFSPA), para la infracción prevista en el código 5 determina como sanción lo siguiente: MULTA, DECOMISO y REDUCCION del LMCE o PMCE.
- 4.1.5 La Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprobó el REFSPA, dispone que los procedimientos administrativos sancionadores en trámite se rigen por la normatividad vigente al momento de la comisión de la infracción, salvo que la norma posterior sea más beneficiosa para el administrado. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda. Para el caso de las sanciones de multa que se encuentren en ejecución coactiva se aplica lo dispuesto en

⁷ Inciso modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE.

el numeral 5 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante el TUO de la LPAG).

- 4.1.6 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.
- 4.1.7 Por último, 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.

4.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

- 4.2.1 Respecto a lo alegado por el recurrente en los puntos 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4 de la presente Resolución, corresponde indicar que:
- a) En nuestro ordenamiento administrativo, la retroactividad benigna ha sido desarrollada en los alcances del Principio de irretroactividad, cuyo enunciado se encuentra expuesto en el segundo párrafo del numeral 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG: *“Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición”*.
 - b) Como señala el autor Baca Oneto⁸: *“(...) junto al principio de irretroactividad suele reconocerse también el principio de retroactividad favorable en materia sancionadora, en virtud del cual corresponde aplicar al momento de sancionar una conducta, no la norma que estuvo vigente cuando esta se cometió, sino la que hubiera sido más favorable entre ese momento y aquel en el cual se impone el castigo, o incluso después, si cambia durante su ejecución”*.
 - c) La retroactividad benigna como Principio, entonces, genera un beneficio al administrado al imponer a la Administración la obligación de verificar si luego de cometida la infracción, alguna modificación al tipo infractor o a la sanción resultaría ser beneficiosa para el administrado, como resultaría, por ejemplo, si el hecho infractor ya no se encuentra tipificado como infracción, o la sanción a imponer resulte ser menos lesiva para la esfera jurídica del infractor.
 - d) En el caso de la normativa pesquera, las infracciones se encuentran tipificadas en el artículo 134° del RLGP cuyo texto ha sido modificado durante el transcurso de su vigencia; mientras que, sus sanciones han sido determinadas en los distintos Reglamentos de Fiscalización y en las normas de tipificación de infracciones. En el caso que nos ocupa, mediante la Resolución Directoral N° 1302-2014-PRODUCE/DGS de fecha 07.05.2014, se sancionó a la empresa recurrente por la comisión de la infracción

⁸ BACA ONETO, Víctor Sebastián. La retroactividad favorable en derecho administrativo sancionador. Revista de Derecho Themis, Número 69, 2016, pp. 35.

tipificada en el inciso 93 del artículo 134° del RLGP, cuya sanción se encontraba determinada en el Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.

- e) En el año 2017, el artículo 134° del RLGP fue modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 10.11.2017 y vigente a los quince días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación en el referido diario. Es a partir de este momento que la infracción cometida por la empresa recurrente se encuentra tipificada en el inciso 5, cuya sanción está contemplada en el código 5 del Cuadro de Sanciones del REFSPA.
- f) Sobre el particular, este Consejo comparte la opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Producción, que a través del Informe N° 719-2018-PRODUCE/OGAJ de fecha 01.06.2018, concluye: “(...) 3.2 *Las conductas “Extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca” y “Recibir recursos o productos hidrobiológicos o realizar actividades de procesamiento sin la licencia correspondiente”, se encontraban subsumidas en el numeral 93 del artículo 134° del Reglamento de la Ley y a la fecha, continúan tipificadas en los numerales 5 y 40 del artículo 134° del Reglamento de la Ley, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, así como su respectiva sanción en el Reglamento de Fiscalización y Sanción; por consiguiente, las citadas conductas no se encuentran destipificadas ni derogadas sus respectivas sanciones (...).*”
- g) En esa misma línea, la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio en Pesca y Acuicultura, mediante Informe N° 231-2018-PRODUCE/DGPAPPA-DPO de fecha 15.06.2018, concluye: “*Considerando que el título habilitante se otorga para cada persona, ya sea natural o jurídica, quien ostenta la titularidad del mismo, se desprende que la conducta tipificada en el numeral 93 se encuentra comprendida en los numerales 5 y 40 mencionados en cuanto a la extracción de recursos sin el correspondiente título o realizar actividades de procesamiento sin la correspondiente licencia, sin perjuicio de la opinión de los órganos técnicos competentes en materia sancionadora y de la opinión vinculante de la Oficina General de Asesoría Jurídica*”; circunstancia que se puede evidenciar conforme al siguiente cuadro:

Reglamento de la Ley General de Pesca DECRETO SUPREMO N° 012-2001-PE	
Artículo 134.- Infracciones Constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas, las siguientes :	
Numeral adicionado por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE, publicado el 17 abril 2009	Artículo modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, publicado el 10 noviembre 2017, vigente a los quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.
	INFRACCIONES RELACIONADAS A LA ACTIVIDAD EXTRACTIVA
93. Realizar actividades pesqueras o acuícolas sin ser el titular del derecho administrativo.	5. Extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca o encontrándose éste suspendido o no habiéndose nominado o sin tener asignado un Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE) o un Porcentaje

	Máximo de Captura por Embarcación (PMCE) o sin estar autorizada para realizar pesca exploratoria o para cualquier otro régimen provisional o sin contar con autorización para realizar actividades de investigación. (Numeral modificado por el Artículo 3 del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, publicado el 30 noviembre 2018)
	INFRACCIONES RELACIONADAS AL PROCESAMIENTO
	40. Recibir recursos o productos hidrobiológicos, o realizar actividades de procesamiento sin la licencia correspondiente o si esta se encuentra suspendida.

- h) Por lo que, el argumento del recurrente, relacionado a la derogatoria del tipo infractor por el cual ha sido sancionado en el presente procedimiento administrativo sancionador, carece de sustento legal alguno.
- i) Sin perjuicio de lo señalado en los párrafos precedentes, cabe precisar que la Dirección General de Sanciones (ahora Dirección de Sanciones - PA), a través de la Resolución Directoral N° 1302-2014-PRODUCE/DGS de fecha 07.05.2014, expresó las razones o justificaciones objetivas que la llevaron a tomar su decisión, las mismas que provienen no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso, los que se encuentran consignados en el expediente administrativo; por lo tanto, lo argumentado por la recurrente en su Recurso de Apelación carece de sustento y no la libera de responsabilidad.
- j) Asimismo, cabe mencionar que mediante la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 787-2014-PRODUCE/CONAS de fecha 19.12.2014, entre otros, se declaró firme la Resolución Directoral N° 1302-2014-PRODUCE/DGS, respecto del recurrente, toda vez que se verificó que no interpuso recurso administrativo alguno, conforme lo prevé el TUO de la LPAG; ello de conformidad con lo establecido en el artículo 222⁹ del TUO de la LPAG.
- k) Finalmente, se verifica que la Dirección de Sanciones - PA, en la Resolución Directoral N° 2470-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.08.2021, al efectuar el cálculo de la multa respecto al Código 5 del Cuadro de Sanciones anexo del REFSPA, determinó que la misma ascendería a 11.736 UIT, la cual resulta más gravosa que aquella prevista en el código del cuadro de sanciones del TUO del RISPAC, por lo que, en el presente caso no corresponde aplicar el Principio de Retroactividad Benigna solicitado por el recurrente.

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° del referido cuerpo legal 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

⁹ Artículo 222.- Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

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 el numeral 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

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

De acuerdo a las facultades establecidas en el literal a) 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 al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 031-2021-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 27.10.2021, del Área Especializada Colegiada 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°.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por el señor **WILLIAM ELMER QUEREVALU QUEREVALU**, contra la Resolución Directoral N° 2470-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.08.2021, en el extremo del artículo 4° que declaró improcedente su solicitud de aplicación de la Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad; en consecuencia, **CONFIRMAR** lo resuelto en el citado acto administrativo; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2° . - DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación al recurrente conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

ALEX ENRIQUE ULLOA IBÁÑEZ
Presidente
Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones