



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 098-2022-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 16 DE MAYO DE 2022

VISTOS:

- (i) El Recurso Administrativo interpuesto por el señor **JUAN TEQUE FIESTAS**, identificado con DNI N° 17593339, en adelante el recurrente, mediante escrito con Registro N° 00007147-2022 de fecha 03.02.2022, contra la Resolución Directoral N° 12-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.01.2022, que declaró IMPROCEDENTE la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad previsto en el inciso 5 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS¹, en adelante el TUO de la LAPG, respecto a la sanción impuesta en la Resolución Directoral N° 3568-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 18.10.2010.
- (ii) El expediente N° 519-2009-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante escrito con Registro N° 00063604-2021 de fecha 18.10.2021, el recurrente solicitó la aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad previsto en el inciso 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG, respecto a la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 3568-2010-PRODUCE/DIGSECOVI, de fecha 18.10.2010, confirmada mediante Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 093-2016-PRODUCE/CONAS-UT del 15.03.2016.
- 1.2 Mediante Resolución Directoral N° 12-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.01.2022², se declaró IMPROCEDENTE la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad previsto en el inciso 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG, respecto a la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 3568-2010-PRODUCE/DIGSECOVI, de fecha 18.10.2010.
- 1.3 Mediante escrito con Registro N° 00007147-2022 de fecha 03.02.2022, el recurrente interpuso recurso de apelación contra Resolución Directoral N° 12-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.01.2022, que declaró IMPROCEDENTE la solicitud de aplicación del

¹ Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 25.01.2019.

² Notificada el 18.01.2022, mediante Cédula de Notificación Personal N° 71-2022-PRODUCE/DS-PA

Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad previsto en el inciso 5) del artículo 248° del TUO de la LPAG, respecto a la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 3568-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 18.10.2010, dentro del plazo de ley.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 El recurrente alega que la sanción de multa ya fue cancelada, sin embargo persiste la sanción de suspensión de 30 días efectivos de pesca en la zona sur de nuestro dominio marítimo y que el Código 24 del Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas ya no sanciona con suspensión del permiso de pesca sino con multa, por lo que considera que la sanción de multa es más beneficiosa que la sanción de suspensión, por lo que solicita se declare la inaplicación de dicha sanción de su embarcación pesquera DON VICTOR con matrícula PT-18830-CM, por la infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 76° de la Ley General de Pesca.
- 2.2 Asimismo, señala que la Dirección de Sanciones pretende sustentar la declaración de improcedencia argumentando que es una sanción compuesta y que se encuentra cumplida en parte, vulnerándose el principio del debido procedimiento.

III. CUESTION EN DISCUSIÓN

Evaluar la pretensión contenida en el Recurso de Apelación interpuesto por el recurrente contra la Resolución Directoral N° 12-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.01.2022.

IV. NORMAS LEGALES

- 4.1 La Constitución Política del Perú señala en su artículo 66° que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento, en ese sentido, la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales señala que se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado.
- 4.2 El artículo 68° de la Constitución Política del Estado establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.
- 4.3 El artículo 2° del Decreto Ley N° 25977 - Ley General de Pesca, en adelante la LGP, establece que son patrimonio de la nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional.
- 4.4 El artículo 77° de la LGP establece que: "Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia".
- 4.5 El inciso 2 del artículo 76° de la LGP, prohíbe extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas, estableciendo en el código 2.3 del Cuadro del Reglamento de

Inspección y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, en adelante el RISPAC, la sanción de: *Multa y Suspensión del permiso de pesca por 30 días*.

- 4.6 El Cuadro del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el REFSPA, establece para la infracción prevista en el Código 6: “Extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas o en zonas de pesca suspendidas por el Ministerio de la Producción”, la sanción de: *Multa y Decomiso del total del recurso hidrobiológico*.
- 4.7 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.
- 4.8 El numeral 5 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la LPAG, respecto al principio de irretroactividad, establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.
- 4.9 El artículo 220° 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.
- 4.10 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”.

V. ANÁLISIS

5.1 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

- 5.1.1 **Respecto a lo señalado por el recurrente en los numerales 2.1 y 2.2 de la presente Resolución; cabe señalar que:**
 - a) El Recurso de Apelación interpuesto por el recurrente es respecto a la Resolución Directoral N° 12-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.01.2022 mediante la cual se declaró IMPROCEDENTE la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad previsto en el inciso 5) del artículo 248° del TUO de la LPAG, respecto a la sanción impuesta mediante Resolución Directoral N° 3568-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 18.10.2010.
 - b) No obstante lo mencionado, cabe indicar que de acuerdo al Principio de Legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución,

la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

- c) Por otro lado, el inciso 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG, respecto al Principio de Irretroactividad establece que *“Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. 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”*.
- d) Mediante Resolución Directoral N° 3568-2010-PRODUCE/DIGSECOVI, de fecha 18.10.2010, se sancionó al recurrente con una multa de 1.90 UIT y la suspensión de 30 días efectivos para la extracción del recurso anchoveta y anchoveta blanca, por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 76° de la LGP, la misma que fue confirmada mediante Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 093-2016-PRODUCE/CONAS-UT, de fecha 15.03.2016.
- e) El inciso 2 del artículo 76° de la LGP, prohíbe extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas, estableciendo en el código 2.3 del Cuadro del Reglamento de Inspección y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, en adelante el RISPAC, la sanción de: Multa y Suspensión del permiso de pesca por 30 días.
- f) El Cuadro del REFSPA, establece para la infracción prevista en el Código 6: “Extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas o en zonas de pesca suspendidas por el Ministerio de la Producción”, la sanción de: *Multa y Decomiso del total del recurso hidrobiológico*.
- g) Respecto a la aplicación de la retroactividad benigna se debe señalar que la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador³ del MINJUS, indica que:

*“(…) la doctrina señala que el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras se fundamenta en el principio de seguridad jurídica, es decir, en la necesidad de conocer en todo momento qué conductas son reprochables y qué grado de reproche se establece a través de la sanción concreta. **Dicho principio también se encuentra vinculado al derecho fundamental a la legalidad (como garantía formal y material) por el que las normas sancionadoras no pueden desplegar efectos retroactivos in peius.** (Resaltado nuestro)*

*En ese sentido, el principio de irretroactividad involucra que, por regla general, corresponde aplicar las normas sancionadoras vigentes en el momento de la configuración de la infracción administrativa. **No obstante, este principio contiene una excepción importante, la cual se configura cuando la norma posterior resulta más favorable para el administrado. (…)**”.* (Resaltado nuestro)

- h) Sobre los criterios que se deben tener en cuenta en el análisis de favorabilidad entre el nuevo régimen y el anterior, Morón Urbina⁴ nos indica lo siguiente:

³ “Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador”, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUS, Segunda edición, 2017. Pág. 22-23.

⁴ MORON URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 426.

*“(...) En el mismo sentido, la doctrina señala como reglas para el **examen de favorabilidad**, las siguientes:*

- i) **La valoración debe operar en concreto y no en abstracto**, lo que significa que es necesario considerar la sanción que correspondería al caso concreto de aplicar la nueva ley, con todas las circunstancias que concurrieron en el caso y la totalidad de previsiones legales establecidas en una y otra norma; y,*
 - ii) **Los términos de la comparación deberían ser la vieja y la nueva ley consideradas cada una de ellas en bloque**, por lo que no debería ser posible tomar los aspectos más favorables de cada una de ellas; caso contrario, la norma legal que se aplicaría no coincidiría ni con el antiguo ni con el nuevo marco normativo (...).”*
- i) En relación a la sanción de multa impuesta mediante Resolución Directoral N° 3568-2010-PRODUCE/DIGSECOVI, de fecha 18.10.2010, cabe señalar que obra a fojas 66 del expediente la Resolución Coactiva N° Dos, recaída en el Expediente Coactivo N° 1544-2016, donde se resuelve suspender definitivamente el procedimiento seguido contra el recurrente al haberse acreditado el pago total de la deuda; sin embargo, a fojas 71 del expediente obra el Oficio N° 3361/21, de fecha 29.12.2021, mediante el cual el Director General de Capitanías y Guardacostas de la Autoridad Marítima Nacional informa a la Dirección de Sanciones – PA que de la verificación de los archivos que obran en esa Dirección General no se encontró registro alguno con relación al cumplimiento de suspensión de 30 días efectivos de pesca impuesta por Resolución Directoral N° 3568-2010-PRODUCE/DIGSECOVI a la embarcación pesquera “DON VICTOR”, con matrícula PT-18830-CM, lo cual es corroborado con la revisión del historial de suspensiones de la E/P “DON VICTOR” en el Portal del Ministerio de la Producción, donde se advierte que dicha embarcación pesquera se encuentra con la sanción de suspensión impuesta mediante Resolución Directoral N° 3568-2010-PRODUCE/DIGSECOVI, en estado pendiente de cumplimiento.
- j) De lo señalado en párrafos precedentes se advierte que si bien es cierto el recurrente ha cumplido con cancelar la multa impuesta mediante Resolución Directoral N° 3568-2010-PRODUCE/DIGSECOVI, sin embargo aún queda pendiente el cumplimiento de la suspensión; es decir ha cumplido parcialmente con la sanción impuesta, no pudiendo alegar que el solo hecho de haber cancelado la multa lo exime de cumplir con la sanción de suspensión; toda vez que la sanción impuesta mediante Resolución Directoral N° 3568-2010-PRODUCE/DIGSECOVI fue de: *Multa y suspensión*.
- k) Finalmente, de la revisión de la Resolución Directoral N° 12-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.01.2022, se observa que ha sido emitida con la debida motivación cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo, así como el principio del debido procedimiento y los demás principios establecidos en el artículo 248° del TUO de la LPAG.
- l) Por lo tanto, carece de sustento lo alegado 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° 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 el numeral 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

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

De acuerdo a las facultades establecidas en el artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 084-2013-PRODUCE, artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE y el artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N° 378-2021-PRODUCE; y estando al pronunciamiento efectuado mediante Acta de Sesión N° 017-2022-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.05.2022, del Área Especializada Unipersonal 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°.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por el señor **JUAN TEQUE FIESTAS**, contra la Resolución Directoral N° 12-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.01.2022; en consecuencia, **CONFIRMAR** dicho acto administrativo en todos sus extremos, 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.

LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones