



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 480 -2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 29 ABR. 2019

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por el señor **SAMUEL JIRON AGUIRRE** con DNI N° 02821743, en adelante el recurrente, mediante escrito con Registro N° 00099426-2018, de fecha 12.10.2018, contra la Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 26.09.2018, que declaró Procedente la Solicitud de Aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad¹, el cual modifica la sanción de multa impuesta mediante Resolución Directoral N° 4651-2016-PRODUCE/DGS, de fecha 28.06.2016, ascendente a 5 Unidades impositivas Tributarias, en adelante UIT, al haber suministrado información incorrecta a las autoridades competentes cuya presentación se exige, infracción tipificada en el numeral 38 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE y modificatorias.
- (ii) El expediente N° 8364-2015-PRODUCE/DGS

I. ANTECEDENTES

- 1.1 La Resolución Directoral N° 4651-2016-PRODUCE/DGS², de fecha 28.06.2016, sancionó a el recurrente, con una multa ascendente a 5 UIT, por haber suministrado información incorrecta a las autoridades competentes cuya presentación se exige, infracción tipificada en el numeral 38 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca.
- 1.2 Por medio del escrito con Registro N° 00082576-2018 de fecha 04.09.2018, el recurrente solicita la aplicación del Principio de Retroactividad Benigna, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General concordante con lo dispuesto en el último párrafo de la Única Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, sobre la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 4651-2016 PRODUCE/DGS, de fecha 28.06.2016.

¹ Estipulado en el numeral 5) del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

² Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 6042-2016-PRODUCE/DGS, y Acta de Notificación y Aviso N° 000178, en fecha 08.09.2016.

- 1.3 La Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA³ de fecha 26.09.2018, declaró Procedente la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad y modificó la sanción impuesta a el recurrente de 5 UIT, a 1.65 UIT y el decomiso del total del recurso hidrobiológico lisa⁴ (2.7 t.).
- 1.4 Mediante escrito con Registro N° 00099426-2018, de fecha 12.10.2018, el recurrente interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 26.09.2018.

II. ARGUMENTOS DE EL RECURRENTE

- 2.1 El recurrente indica que considera por si erróneo que la modificación de la sanción impuesta inicialmente sin considerar la causal atenuante de responsabilidad prevista en el inciso 3) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, al carecer de antecedentes de haber sido sancionado en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se ha detectado la comisión de la infracción materia de sanción, por lo que la multa de 1.65 UIT debe ser reducida a un 30%.
- 2.2 Asimismo, solicita la nulidad de la Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA, atendiendo que viola el principio del debido procedimiento, no considerándose el principio de razonabilidad y proporcionalidad de la sanción y el principio de irretroactividad.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.09.2018.
- 3.2 Determinar si corresponde declarar fundado el Recurso de Apelación interpuesto por el recurrente contra la Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 26.09.2018.

IV. CUESTIÓN PREVIA

4.1 Evaluación de la existencia de causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA.

- 4.1.1 El numeral 13.2 del artículo 13° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁵, en adelante el TUO de la LPAG, dispone que la nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.
- 4.1.2 Es decir, la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta sólo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e

³ Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 11846-2018-PRODUCE/DS-PA, y Acta de Notificación N° 047600 en fecha 01.10.2018.

⁴ Se decomisó de manera precautoria la cantidad de 2.7 t. del recurso hidrobiológico lisa, por lo cual se tuvo por cumplida el decomiso, según lo dispuesto en el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 26.09.2018.

⁵ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25.01.2019

independientes para que proceda seccionar sólo la parte que adolece de nulidad. Asimismo, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente, que en ese mismo acto existe, necesariamente un acto válido, en la parte que no adolece de vicio alguno.

4.1.3 Mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE⁶, se aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (en adelante el REFSAPA). Asimismo, conforme a su Segunda Disposición Complementaria Final, dicho decreto supremo entró en vigencia a los quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

4.1.4 El numeral 35.1 del artículo 35° del REFSAPA, establece la siguiente fórmula para el cálculo de la sanción de multa:

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

4.1.5 El inciso 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG, establece respecto al *Principio de Irretroactividad* 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." (El subrayado es nuestro)

4.1.6 Por otro lado, los artículos 43° y 44° del REFSAPA, establecen los factores atenuantes y agravantes que se deben considerar en la cuantía de las sanciones aplicables.

4.1.7 Mediante Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 26/09.2018, se procedió a realizar la determinación de la sanción de multa y decomiso, conforme al Principio de Retroactividad Benigna, teniendo como resultado las siguientes sanciones:

Infracción	Sanción
38	Multa: 1.65 UIT
	Decomiso: Del Total del Recurso Hidrobiológico Lisa

4.1.8 Cabe mencionar, que de la revisión del décimo segundo considerando de la Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 26.09.2018, se advierte que no se aplicó el factor atenuante contemplado en el artículo 43° del REFSAPA.

4.1.9 Mediante escrito con Registro N° 00099426-2018, de fecha 12.10.2018, el recurrente alega que no cuenta con antecedentes de haber sido sancionado en los últimos doce meses, por lo que correspondería una reducción de 30% en calidad de atenuante⁷.

⁶ Publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 10.11.2017.

⁷ Numeral 3) del artículo 43° del REFSAPA.

4.1.10 Teniendo en cuenta que la información sobre los antecedentes de las sanciones impuestas a los administrados, proviene del Reporte de Deudas en Ejecución Coactiva, el Sistema de Información para el Control Sancionador Virtual - CONSAV y las normas legales de la página web del Ministerio de la Producción, www.produce.gob.pe, y previa revisión de los mismos, no se evidencia acto administrativo que indique de forma precisa que la recurrente habría tenido antecedentes de fecha cierta, sobre sanciones impuestas durante el periodo de (11.12.2013 al 11.12.2014).

4.1.11 En consecuencia, este Consejo considera que corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 26.09.2018, por haber sido emitida prescindiendo de los requisitos de validez del acto administrativo, al haber contravenido lo establecido en las leyes del ordenamiento jurídico, específicamente los principios de legalidad y de debido procedimiento, en el extremo de la determinación de la sanción de multa por haber incurrido en la infracción prevista en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, al no haberse cumplido con efectuar correctamente el cálculo de la misma.

4.1.12 Conforme al análisis realizado, respecto al inciso 3 del artículo 134° del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE (antes inciso 38 del artículo 134° del RLGP), la multa ascendería a **1.1525 UIT**, conforme a lo siguiente:

$$M = \frac{(0.28 * 0.98 * 3)}{0.50} \times (1 - 30\%) = 1.1525 \text{ UIT}$$

4.1.13 Por lo expuesto, corresponde modificar la sanción de multa impuesta conforme lo establece el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE y la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE.

V. ANÁLISIS

5.1 Normas Generales

5.1.1 El artículo 66° de la Constitución Política del Perú establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Asimismo, el artículo 67° de la Carta Magna estipula que el Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. Finalmente, el artículo 68°, establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

5.1.2 El artículo 1 del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, en adelante LGP, establece que: *"La presente Ley tiene por objeto normar la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos y de asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, optimizando los beneficios económicos en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad"*.

5.1.3 Asimismo, el artículo 2 de la LGP estipula que: *"Son patrimonio de la Nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional"*.

- 5.1.4 El numeral 38) del artículo 134° del RLGP, estableció como conducta prohibida: "Suministrar información incorrecta o incompleta a las autoridades competentes o negarles acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera, cuya presentación se exige".
- 5.1.5 El numeral 3 del artículo 134° del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, tipifica como infracción "*Presentar información o documentación incorrecta al momento de la fiscalización o cuando sea exigible por la autoridad administrativa de acuerdo a la normatividad sobre la materia, o no contar con documentos que acrediten el origen legal y la trazabilidad de los recursos o producto hidrobiológicos requeridos durante la fiscalización, o entregar deliberadamente información falsa u ocultar, destruir o alterar libros, registros, documentos que hayan sido requeridos por el Ministerio de la Producción, o por la empresas Certificadoras/Supervisoras, designadas por el Ministerio*".
- 5.1.6 La conducta infractora se encuentra descrita en el código 3 del Cuadro de Sanciones del REFSAPA, la misma que prevé la sanción de Multa y Decomiso del total del recurso hidrobiológico.
- 5.1.7 La Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, 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.
- 5.1.8 Que el Artículo 220° del TUO de la LPAG, establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.
- 5.1.9 Asimismo, el numeral 258.3) del Artículo 258 del TUO de la LPAG, establece que cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado."

5.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

- 5.2.1 La Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 26.09.2018, declaró procedente la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad.
- 5.2.2 En cuanto a la aplicación retroactiva de la normas, resulta pertinente indicar que el inciso 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG, regula el Principio de Irretroactividad, el cual 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, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción o a sus plazos de prescripción, incluso respecto de*

las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición". (el resaltado es nuestro)

- 5.2.3 Al respecto, Marcial Rubio sostiene que: "*La aplicación retroactiva de una norma es aquella que se realiza para regir hechos, relaciones o situaciones jurídicas que tuvieron lugar antes del momento en que entra en vigencia; es decir, antes de su aplicación inmediata*"⁸.
- 5.2.4 De otro lado, Morón Urbina refiere que la retroactividad benigna en un procedimiento administrativo sancionador señala que: "*La clave para la determinación de la norma posterior de manera retroactiva o mantener la aplicación de la norma previa a su comisión, la encontramos en el juicio de favorabilidad o de benignidad que la autoridad debe realizar respecto al efecto que la norma posterior tendrá en la esfera subjetiva del infractor. Si la norma posterior contempla una sanción más benigna, establece plazos inferiores de prescripción, deroga el carácter ilícito de la conducta, si modifica los elementos del tipo de modo que no aplique a los hechos incurridos, o si establece plazos inferiores de prescripción será de aplicación al caso concreto la norma posterior de manera retroactiva (...)*"⁹.
- 5.2.5 De acuerdo a los argumentos esgrimidos en los párrafos precedentes, resulta pertinente indicar que la aplicación de la retroactividad benigna invocada por la recurrente aplica cuando la norma posterior favorece al infractor en lo referido a la tipificación de la infracción, a la sanción o a los plazos de prescripción de la misma.
- 5.2.6 Sin perjuicio de lo señalado, en el numeral IV de la presente resolución, se procedió a revisar si el cálculo realizado en la Resolución Directoral impugnada, se consideraron todos los factores aplicables, según las circunstancias del presente procedimiento administrativo sancionador.
- 5.2.7 Asimismo, en cuanto a lo alegado por la recurrente en el numeral 2.2, cabe señalar que dicho argumento exceden el propósito de aplicar la retroactividad benigna para sanciones que se encuentran en la etapa de ejecución, en el cual sólo se debe determinar si la nueva tipificación de la infracción, así como la sanción y los plazos de prescripción, le resultan más favorables al administrado; por lo que no corresponde desvirtuar dichos argumentos.

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 la LGP; el RLGP; el RISPAC; el REFSAPA; el TUO de la LPAG; y,

⁸ RUBIO CORREA, Marcial. Op. Cit. pág. 57.

⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Gaceta Jurídica, 10ma edición, febrero 2014. Pág. 776.

De acuerdo a las facultades establecidas en el literal b) del 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 6° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el Recurso de Apelación interpuesto por el señor **SAMUEL JIRON AGUIRRE**, contra la Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 26.09.2018, en consecuencia declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la precitada resolución, en el extremo referido a la determinación de la sanción de multa, al no haberse considerado el factor atenuante aplicable al caso, manteniendo **SUBSISTENTES** los demás extremos de dicha resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- REFORMULAR el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 26.09.2018, el cual debe consignar lo siguiente:

*“Artículo 2°.- MODIFICAR la sanción impuesta a el señor **SAMUEL JIRON AGUIRRE**, por haber incurrido en la comisión de la infracción tipificada en el numeral 38) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, al suministrar información incorrecta incompleta a las autoridades competentes, por los hechos ocurridos el día 11.12.2014, aplicando con carácter retroactivo lo siguiente:*

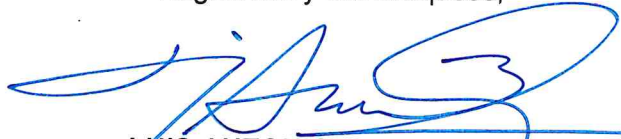
MULTA: DE 1.1525 UIT.

DECOMISO: DEL TOTAL DEL RECURSO HIDROBIOLÓGICO LISA

Artículo 3°.- Declarar **INFUNDADO** el Recurso de Apelación interpuesto por el señor **SAMUEL JIRON AGUIRRE**, contra la Resolución Directoral N° 6081-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 26.09.2018, en consecuencia, **CONFIRMAR** las sanciones impuestas por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 4°.- Devolver el expediente a la Dirección de Sanciones – PA para los fines correspondientes, previa notificación a el recurrente de la presente resolución conforme a Ley.

Regístrese y comuníquese,


LUIS ANTONIO ALVA BURGA
Presidente
Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones