



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 564 -2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 27 MAYO 2019

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la señora **MARIA CONSUELO MECHAN GONZALES**, en adelante la recurrente, con DNI N° 16558907, mediante escrito con Registro N° 00010622-2018, presentado el 30.01.2018, contra la Resolución Directoral N° 6496-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2017, que la sancionó con una multa ascendente a 5 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por haber incurrido en la infracción prevista en el inciso 38 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y su modificatoria correspondiente, en adelante RLGP¹.
- (ii) El expediente N° 2737-2016-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 A través del Reporte de Ocurrencias 03 – N° 000073 de fecha 19.02.2016, a las 02:15 horas, en la localidad de Chiclayo, el inspector acreditado por el Ministerio de la Producción, durante la inspección a la cámara isotérmica de placa B5V-927, consignó que: "(...) *No se encontró los recursos hidrobiológico lisa, declarado en la Guía de Remisión Remitente N° 0002-000629*".
- 1.2 Mediante la Resolución Directoral N° 6496-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2017², se sancionó a la recurrente con una multa de 5 UIT, por incurrir en la infracción dispuesta en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 Mediante escrito con Registro N° 00010622-2018, presentado el 30.01.2018, la recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 6496-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2017.

¹ Relacionado al inciso 3 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

² Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 00386-2018-PRODUCE/DS-PA, el día 22.01.2018, fojas 78 del expediente.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La recurrente manifiesta que toda sanción deberá ser impuesta sobre la base de pruebas que de manera indubitable, cierta y real, determinen que el administrado cometió actos negados a la ley, motivo por el cual resulta legalmente improcedente establecer sanciones sobre la base de presunciones, y se debe analizar la intencionalidad o culpa del administrado, en virtud de los principios de debido procedimiento, razonabilidad y presunción de licitud. Asimismo, con respecto al principio de tipicidad señala que si bien se ha suministrado información incorrecta, se debe tener en cuenta que no se cumple la segunda condición requerida para la configuración del inciso 38 del artículo 134° del RLGP, debido a que la Guía de Remisión no es un documento cuya presentación se exija de manera indubitable en la normatividad pesquera al momento de una inspección *in situ*.
- 2.2 Finalmente, indica que la resolución impugnada fue emitida el 29.11.2017 y notificada recién el 22.01.2018, habiéndose vulnerado los plazos establecidos en el artículo 24° del TUO de la LPAG; por lo que la referida resolución ha incurrido en causal de nulidad.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

- 3.1 Verificar si la recurrente ha incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP y si la sanción fue determinada conforme a la normatividad correspondiente.

IV. CUESTION PREVIA

4.1 Conservación del acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 6496-2017-PRODUCE/DS-PA

- 4.1.1 El numeral 14.1 del artículo 14° del Texto Único Ordenando de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante TUO de la LPAG, señala que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
- 4.1.2 Asimismo, el numeral 14.2.1 del artículo 14° de la precitada norma dispone que son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, entre otros, el acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.
- 4.1.3 Adicionalmente, el numeral 14.2.4 del artículo 14° del TUO de la LPAG dispone que cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.
- 4.1.4 En el presente caso la Resolución Directoral N° 6496-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2017 cumplió con evaluar y analizar los medios probatorios que obran en el expediente administrativo junto con las normas pertinentes del caso, calificándose como un acto administrativo debidamente motivado y por ende válido al momento de su emisión. Sin embargo, dicho acto administrativo fue notificado a la recurrente el día 22.01.2018 mediante la Cédula de Notificación Personal N° 00386-2018-PRODUCE/DS-

PA, cuando ya se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE³, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (en adelante el REFSPA). Asimismo, la Única Disposición Complementaria Transitoria del referido Decreto Supremo, dispuso 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. Siendo que, en este último caso, la retroactividad benigna sería aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, según corresponda.

- 4.1.5 En tal sentido, habiéndose verificado que la recurrente en la impugnada fue sancionada de acuerdo a lo dispuesto en el Cuadro de Sanciones del TUO del RISPAC y que a la fecha de la notificación de la Resolución Directoral N° 6496-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2017, se encontraba vigente el Cuadro de Sanciones del REFSPA, este Consejo considera que en virtud de lo establecido por el artículo 14° del TUO de la LPAG, corresponde conservar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 6496-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2017 y evaluar si procede aplicar por retroactividad benigna las disposiciones del REFSPA. Asimismo, corresponde a este Consejo evaluar el recurso de apelación presentado por la recurrente.

V. ANÁLISIS

5.1 Normas Generales

- 5.1.1 La Constitución Política del Estado, 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.
- 5.1.2 El artículo 68° del mismo cuerpo normativo establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.
- 5.1.3 El artículo 2° del Decreto Ley N° 25977 - Ley General de Pesca, en adelante 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.
- 5.1.4 El inciso 11 del artículo 76° de la LGP, prohíbe incurrir en las demás prohibiciones que señale el Reglamento de esta Ley y otras disposiciones legales complementarias.
- 5.1.5 El inciso 38 del artículo 134° del RLGP, establecía como infracción la conducta de: *"Suministrar información incorrecta o incompleta a las autoridades competentes o negarles acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera, cuya presentación se exige"*.

³ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 10.11.2017.

- 5.1.6 El Cuadro de Sanciones del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, en adelante TUO del RISPAC, para la infracción prevista en el código 38, determinaba como sanción lo siguiente:

Código 38	<i>Multa</i>	<i>5 UIT</i>
------------------	--------------	--------------

- 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 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 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 Respecto a lo señalado por la recurrente en el punto 2.1 de la presente Resolución, sostenemos que:

- a) De los fundamentos 8 y 9 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC que el referido Tribunal señaló que "(...) El principio de legalidad en materia sancionatoria impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está también determinada por la ley. (...) No debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del numeral 24) del artículo 2° de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos respectivos, como se infiere del artículo 168° de la Constitución. La ausencia de una reserva de ley absoluta en esta materia, como indica Alejandro Nieto (Derecho administrativo sancionador, Editorial Tecnos, Madrid 1994, Pág. 260), "provoca, no la sustitución de la ley por el reglamento, sino la colaboración del reglamento en las tareas reguladoras, donde actúa con subordinación a la ley y como mero complemento de ella". De lo expuesto, puede señalarse que el Tribunal Constitucional considera que debe existir

previamente descritas en la Ley las conductas antijurídicas, así como las sanciones respectivas, la cual puede ser complementada por los reglamentos respectivos.

- b) En ese sentido, debe señalarse que el numeral 1 del artículo 248° del TUO de la LPAG, regula el Principio de Legalidad, según el cual sólo por norma con rango de Ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de la libertad. Igualmente, el numeral 4 regula el Principio de Tipicidad, estableciendo que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.
- c) En el presente caso, a través de los artículos 79° y 81° de la LGP, se asignó al Ministerio de la Producción la potestad sancionadora, para asegurar el cumplimiento de la LGP; previendo que toda infracción será sancionada administrativamente conforme a Ley.
- d) El artículo 78° de la LGP, señala que las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la LGP, se harán acreedoras, según la gravedad de la falta a una o más de las sanciones siguientes: multa, suspensión de la concesión, autorización, permiso o licencia, decomiso o cancelación definitiva de la concesión, autorización, permiso o licencia. Además, cabe señalar que, conforme al artículo 88° de la LGP, es el Ministerio de Pesquería (actualmente Ministerio de la Producción) el que dicta las disposiciones reglamentarias que fueren necesarias.
- e) Del mismo modo, el numeral 11 del artículo 76° de la LGP, extiende las prohibiciones a las demás que señale el RLGP y otras disposiciones legales complementarias, disponiendo en el artículo 77° de la LGP que constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la LGP, el RLGP o demás disposiciones sobre la materia.
- f) En ese sentido, el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción administrativa, la conducta de: *“Suministrar información incorrecta o incompleta a las autoridades competentes o negarles acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera, cuya presentación se exige”*.
- g) Además, el Cuadro de Sanciones del TUO del RISPAC establece en el código 38 la sanción de una multa ascendente a 5 UIT.
- h) De otro lado, el numeral 173.1 del artículo 173° del TUO de la LPAG, establece que: *“la carga de la prueba se rige por el principio del impulso de oficio establecido en la presente Ley”*, y el inciso 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG establece que: *“Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”*. En consecuencia, es a la Administración a quien le corresponde la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador para determinar la responsabilidad de los administrados.

- i) La actuación de medios probatorios en los procedimientos administrativos resulta necesaria, en tanto *"las autoridades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario (...). La presunción solo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto (...)"*⁴. En ese sentido, al contar con medios probatorios idóneos la Administración puede romper con la presunción de licitud a favor del administrado, de tal forma que pueda atribuir la responsabilidad de la infracción.
- j) A partir de dichos medios probatorios *"se busca asegurar un control de constitucionalidad y legalidad de la actuación administrativa y brindar una tutela amplia a los derechos e intereses de los administrados"*⁵, de forma tal que la Administración cuente con instrumentos adecuados al momento de emitir un pronunciamiento.
- k) El artículo 39° del TUO del RISPAC dispone que el Reporte de Ocurrencias, constituye uno de los medios probatorios de la comisión de los hechos por parte del presunto infractor, pudiendo ser complementado o reemplazado por otros medios probatorios que resulten idóneos y que permitan determinar la verdad material de los hechos detectados.
- l) Además, el artículo 5° del TUO del RISPAC, establece que el inspector acreditado por el Ministerio de la Producción o por las Direcciones Regionales de Producción tiene la calidad de fiscalizador, estando facultado para realizar labores de inspección y vigilancia de los recursos hidrobiológicos en las actividades pesqueras y acuícolas, en todo lugar donde éstas se desarrollen, entre ellas, zonas de pesca, puntos de desembarque, embarcaciones pesqueras, establecimientos industriales, centros acuícolas, centros de comercialización, astilleros, garitas de control, camiones isotérmicos, cámaras frigoríficas, almacenes de aduana y todo establecimiento o vehículo de transporte relacionado con dichas actividades, incluyendo zonas de embarque, pudiendo inspeccionar toda carga o equipaje en la que se presuma la posesión ilegal de recursos hidrobiológicos.
- m) En tal sentido, resulta pertinente señalar que los **inspectores son funcionarios a los que la norma les reconoce condición de autoridad**: en consecuencia, los hechos constatados por éstos **tienen en principio veracidad y fuerza probatoria**, por lo que pueden desvirtuar por sí solos la presunción de licitud de la que gozan los administrados, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por ellos en ejercicio de sus funciones.
- n) Adicionalmente se colige que los inspectores, al ser personas calificadas y comisionadas por el Ministerio de la Producción, están instruidos de la forma en la que se debe realizar correctamente una inspección y; por consiguiente, todas sus labores las realizan conforme a los dispositivos legales pertinentes.
- o) En el presente caso, la Administración ofreció como medios probatorios el Reporte de Ocurrencias 03 – N° 000073 de fecha 19.02.2016, a las 02:15 horas, en la localidad de Chiclayo, donde el inspector acreditado por el Ministerio de la Producción, durante la inspección a la cámara isotérmica de placa B5V-927, consignó que: *"(...) No se encontró*

⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica S.A. Novena edición. Lima, Mayo, 2011, p. 725.

⁵ MAYOR SÁNCHEZ, Jorge Luis. El Proceso Contencioso Administrativo Laboral. p. 250.

los recursos hidrobiológico lisa, declarado en la Guía de Remisión Remitente N° 0002-000629”.

- p) Al respecto, resulta oportuno mencionar que mediante Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE, se aprobó el Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y Acuícolas en el Ámbito Nacional, con el objetivo de establecer los principios, obligaciones y procedimientos de las actividades de supervisión de la competencia del Ministerio de la Producción, cuyo artículo 3° precisa que : “El Ministerio realiza acciones de supervisión a través del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional, que tiene naturaleza permanente y se regula conforme a las disposiciones establecidas en el presente reglamento y en las demás disposiciones legales vigentes”.
- q) Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 013-2016-PRODUCE/DGSF de fecha 19.02.2016, se aprobó la Directiva N° 02-2016-PRODUCE/DGSF referida al “Procedimiento para el control de transporte de recursos hidrobiológicos, descartes y residuos y productos pesqueros terminados” la cual es aplicable entre otros a: “(...) **4.5 Las personas naturales o jurídicas que realicen las actividades de transporte y comercializaciones de recursos o productos hidrobiológicos**”.
- r) El punto 6.1.1. del numeral 6.1 del Item VI del referido cuerpo normativo señala que: *“Detenido el vehículo de transporte en el punto de control, el inspector solicitará al conductor la guía de remisión, la Declaración de Extracción y Recolección de moluscos y Bivalvos (DER), el certificado de procedencia o cualquier otro documento, según corresponda al bien que transporte, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes”.* (Resaltado nuestro).
- s) En ese sentido, de lo verificado en el Reporte de Ocurrencias 03 – N° 000073, se advierte que la recurrente suministró información incorrecta al inspector; por lo cual los hechos constatados en el Reporte de Ocurrencias 03 – N° 000073 configura el supuesto de hecho contemplado en la norma, en consecuencia se configuró la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.
- t) La Administración ha cumplido con la carga de la prueba, habiendo desvirtuado la presunción de licitud con la que contaba la recurrente, constatándose la comisión de la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, verificándose que la imputación de la citada infracción fue realizada de conformidad con los principios de legalidad, verdad material y tipicidad establecidos en la TUO de la LPAG.
- u) Por otro lado, el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG, respecto al Principio de Razonabilidad señala que lo siguiente:

“3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) *El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;*

- b) *La probabilidad de detección de la infracción;*
- c) *La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;*
- d) *El perjuicio económico causado;*
- e) *La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.*
- f) *Las circunstancias de la comisión de la infracción; y*
- g) *La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor”.*

v) En cuanto a la falta de intencionalidad para realizar la conducta ilícita; es preciso señalar que la Corte Suprema de Justicia de la República en su Acuerdo Plenario N° 1-2007/ESV-22, ha establecido como precedente vinculante en el cuarto y quinto fundamento jurídico de la Ejecutoría Suprema recaída en el Recurso de Nulidad N° 2090-2005, emitida el 07.06.2006, lo siguiente: “(...) *que el procedimiento administrativo sancionador busca garantizar sólo el funcionamiento correcto de la Administración Pública, las sanciones disciplinarias tienen, en general, la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas y, como tal, suponen una relación jurídica específica y conciernen sólo a las personas implicadas en dicha relación y no a todas sin distinción, como acontece en general con las normas jurídicas penales; que las medidas disciplinarias constituyen la contrapartida de los deberes especiales a que están sometidos sus miembros y el **Derecho administrativo sancionador no se rige por el principio de lesividad sino por criterios de afectación general, de suerte que la sanción administrativa no requiere la verificación de lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos y **generalmente opera como respuesta ante conductas formales o de simple desobediencia a reglas de ordenación**; que, en cambio, el delito debe encerrar siempre un mayor contenido de injusto y de culpabilidad; que la lesividad o peligrosidad de la conducta y el menoscabo al bien jurídico son siempre de mayor entidad en el delito con relación a la infracción administrativa”.*** (El resaltado es nuestro).

w) De igual forma, se debe mencionar que la recurrente en su calidad de persona jurídica concedora de la normatividad pesquera y de las obligaciones que la ley le impone como tal, así como de las consecuencias que implican la inobservancia de las mismas, tiene el deber de adoptar todas las medidas pertinentes a fin de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la normativa pesquera y de no incurrir en hechos que conlleven a la comisión de la infracción administrativa, como aconteció en el presente caso.

x) Cabe añadir que en el presente procedimiento administrativo se ha sancionado a la recurrente, por cuanto su accionar vulnera el orden dispuesto por el RLGP; además, de conformidad con lo establecido en el artículo 79° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, **toda infracción será sancionada administrativamente.** (Lo resaltado es nuestro). En consecuencia se desestima lo alegado por la recurrente.

5.2.2 Respecto a lo señalado por la recurrente en el punto 2.2 de la presente Resolución, sostenemos que:

- a) Con relación al plazo establecido en el artículo 24° del TUO de la LPAG se debe señalar que el numeral 151.3 del artículo 151° del TUO de la LPAG 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. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo”*.
- b) Al respecto, el tratadista Morón Urbina señala que: *“(…) el transcurso del tiempo no ocasiona para la Administración la liberación del deber de resolver el expediente, ni origina la nulidad de las actuaciones extemporáneas (...)”*⁶.
- c) En consecuencia, los argumentos vertidos por la recurrente no desvirtúan la infracción imputada ni lo libera de responsabilidad sobre la comisión de la misma; por lo que carece de sustento lo alegado por la recurrente.

VI. DE LA NO APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD BENIGNA

- 6.1 Mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE⁷, se aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante REFSPA. 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.
- 6.2 La Única Disposición Complementaria Transitoria del referido decreto supremo, 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.” (El subrayado nuestro).
- 6.3 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).
- 6.4 Mediante Resolución Directoral N° Resolución Directoral N° 6496-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2017, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 5 UIT, por haber incurrido en la infracción prevista en el inciso 38 del artículo 134 del RLGP, considerando para tal efecto el código 38 del Cuadro de Sanciones del TUO del RISPAC.

⁶ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica S.A. Décimo segunda edición. Lima, Noviembre, 2017, p. 689.

⁷ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el día 10.11.2017.

- 6.5 El inciso 3 del artículo 134° del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, dispone que constituye infracción administrativa: *“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 productos 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 las empresas Certificadoras/Supervisoras, designadas por el Ministerio”*.
- 6.6 El código 3 del Cuadro de Sanciones del REFSPA, establece como sanción a imponer por la infracción descrita en el párrafo precedente lo siguiente: Multa y Decomiso del total del recurso hidrobiológico.
- 6.7 El numeral 35.1 del artículo 35° del REFSPA, establece la siguiente fórmula para el cálculo de la sanción de multa:

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

- 6.8 Así también, el numeral 35.2 del referido artículo dispone que el Ministerio de la Producción mediante Resolución Ministerial actualiza anualmente los factores y valores del recurso hidrobiológico y factores de productos que forman parte de la variable B. Asimismo, cada dos (2) años y a través de Resolución Ministerial actualizará los valores de la variable P.
- 6.9 Por otro lado, los artículos 43° y 44° del REFSPA establecen los factores atenuantes y agravantes que se deben considerar en la cuantía de las sanciones aplicables.
- 6.10 Mediante Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE⁸, se aprobaron los componentes de la variable “B” de la fórmula para el cálculo de la sanción de multa establecida en el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE y sus valores correspondientes; así como los valores de la variable “P”.
- 6.11 Asimismo, de la revisión 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, se advierte que la recurrente no cuenta con antecedentes de haber sido sancionada⁹ en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción materia de sanción (del 19.02.2015 al 19.02.2016), por lo que corresponde aplicar el atenuante contemplado en el inciso 3) del artículo 43° de la norma antes señalada.
- 6.12 En tal sentido, considerando las disposiciones antes citadas, la sanción de multa que correspondería pagar a la recurrente de acuerdo a la fórmula establecida en el REFSPA ascendería a 1.5484 UIT, conforme al siguiente detalle:

⁸ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el día 04.12.2017.

⁹ Se considera aquellas sanciones que tienen la calidad de firmes o consentidas a fin de no vulnerar el principio del debido procedimiento que recoge el TUO de la LPAG.

$$M = \frac{0.28 * 0.790 * 5^{10}}{0.50} \times (1-0.3) = 1.5484 \text{ UIT}$$

- 6.13 Adicionalmente a la multa, se debe tener en cuenta que el REFSPA establece la sanción complementaria del decomiso total del recurso hidrobiológico, debiéndose efectuar el cálculo del valor económico del decomiso en UIT. En ese sentido, se debe realizar la comparación de las sanciones (TUO del RISPAC versus REFSPA) y verificar cuál de ellas resulta más favorable a la recurrente.
- 6.14 Siendo, así las cosas, el cálculo realizado según la calculadora de decomiso del Ministerio de la Producción, sobre el total del recurso hidrobiológico comprometido, ascendente a 5 t., arroja como resultado, S/. 15,560.00, cuyo valor en UIT equivale a 3.7048 UIT, que sumado a 1.5484 UIT, arroja como resultado 5.2532 UIT.
- 6.15 En tal sentido, este Consejo ha determinado que no correspondería aplicar el principio de retroactividad benigna respecto al inciso 38 del artículo 134° del RLGP, por resultar más perjudicial para la recurrente.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones - PA, la recurrente incurrió en la comisión de la infracción establecida en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.

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 TUO del RISPAC, el REFSPA; 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, 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;

¹⁰ El valor de "Q" se encuentra determinado por la cantidad del recurso comprometido, conforme lo establece la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- CONSERVAR el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 6496-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2017, conforme a los fundamentos expuestos en el punto 4.1 de la presente resolución.

Artículo 2°.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la señora **MARIA CONSUELO MECHAN GONZALES**, contra la Resolución Directoral N° 6496-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2017; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción impuesta por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- El importe de la multa y los intereses legales deberán ser abonados de acuerdo al inciso 138.2 del artículo 138° del RLGP en el Banco de la Nación Cuenta Corriente N° 0000-296252 a nombre del Ministerio de la Producción, debiendo acreditar el pago ante la Dirección de Sanciones – PA, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la presente resolución; caso contrario, dicho órgano lo pondrá en conocimiento de la Oficina de Ejecución Coactiva para los fines correspondientes.

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