



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 136-2022-PRODUCE/CONAS-2CT

LIMA, 01 DE SETIEMBRE DE 2022

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por el señor **CARLOS ENRIQUE RODRIGUEZ GUERRA** con DNI N° 32990744 en adelante, el recurrente, mediante escrito con Registro N° 00029034-2022, de fecha 10.05.2022, contra la Resolución Directoral N° 827-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.04.2022, que declaró improcedente la solicitud de aplicación de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad, respecto de la sanción de multa impuesta mediante Resolución Directoral N° 1547-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 10.05.2010.
- (ii) El expediente N° 4009-2006-PRODUCE/DIGSECOVI.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Con Resolución Directoral N° 1547-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 10.05.2010, la Dirección de Sanciones - PA sancionó al recurrente con una multa de 5 UIT por ***“Construir en el país o el internamiento de embarcaciones pesqueras de mayor y menor escala destinadas a realizar faenas de pesca con bandera nacional sin contar con la autorización previa de incremento de flota;*** infracción tipificada en el inciso 7¹ del artículo 134° del RLGP.
- 1.2 Mediante Resolución Directoral N° 827-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.04.2022, se declaró improcedente la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad respecto a la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 1547-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 10.05.2010.

¹ Actualmente esta infracción se encuentra tipificada en el inciso 18 del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE: ***“Construir o internar en el país embarcaciones pesqueras destinadas a realizar faenas de pesca sin contar con la autorización previa de incremento de flota”.***

- 1.3 Mediante escrito con Registro N° 00029034-2022, de fecha 10.05.2022, el recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 827-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.04.2022.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 El recurrente sostiene que se debe aplicar el principio de irretroactividad que se encuentra establecido en el numeral 5 del artículo 248° del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, toda vez que la determinación del cálculo de la multa favorece al administrado. Asimismo, precisa que para determinar la sanción de multa esta se realiza conforme el artículo 35 del RFSAPA y la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE, modificada por la Resolución Ministerial N° 009-2020-PRODUCE, para lo cual se requiere aplicar una formula y para el caso de embarcaciones corresponde a las toneladas del recurso y en el caso no se cuente con la cantidad del recurso comprometido se utiliza la capacidad de bodega para embarcaciones pesqueras; sin embargo, la Dirección de Sanciones indico que carecen de los elementos necesarios para poder determinar la sanción de multa. En tal sentido, se debió aplicar la retroactividad benigna al ser más favorable al administrado; por tanto, solicita que se declare procedente su solicitud de aplicación de retroactividad benigna y se disponga el archivo definitivo del procedimiento administrativo sancionador.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 827-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.04.2022.
- 3.2 De corresponder que se declare la nulidad de la citada Resolución Directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

IV. ANALISIS

4.1 Normas Generales

- 4.1.1 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.
- 4.1.2 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.
- 4.1.3 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.

- 4.1.4 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”*.
- 4.1.5 El inciso 18 del artículo 134° del REFSPA, establece como infracción: *“Construir o internar en el país embarcaciones pesqueras destinadas a realizar faenas de pesca sin contar con la autorización previa de incremento de flota; así como modificar o reconstruir embarcaciones pesqueras artesanales durante períodos de prohibición o suspensión”*.
- 4.1.6 El Cuadro de Sanciones del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSPA, para las infracciones previstas en el código 18 determina como sanciones lo siguiente:

Código 18	MULTA
------------------	-------

- 4.1.7 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 recurrente. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.
- 4.1.8 El artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante el 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.
- 4.1.9 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.

4.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

- 4.2.1 Respecto a lo alegado por el recurrente en el numeral 2.1 de la presente Resolución, corresponde indicar:

- a) El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS², en adelante TUO de la LPAG, dispone que la autoridad

² Decreto Supremo publicado en el diario oficial “El Peruano” el 25.01.2019.

competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular la tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

- b) El numeral 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que, bajo la aplicación del Principio de Debido Procedimiento, los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.
- c) El artículo 3° del TUO de la LPAG, señala que la validez de un acto administrativo se encuentra sujeta a que éste haya sido emitido conforme al ordenamiento jurídico, es decir, cumpliendo con los requisitos de validez: i) competencia; ii) objeto o contenido (el cual debe ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente); iii) finalidad publica; iv) debida motivación, y v) **procedimiento regular** (cumplimiento del procedimiento previsto para su generación); habiéndose establecido en nuestro ordenamiento que todo acto administrativo es presuntamente válido (presunción *iuris tantum*), en tanto no sea declarada su nulidad por autoridad administrativa competente, conforme lo dispone el artículo 9° del referido texto normativo.
- d) El inciso 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG establece, entre otros, que son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez.
- e) El inciso 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, precisa que estará regida por el Principio de Debido Procedimiento, el cual establece que las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.
- f) En el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 827-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.04.2022, se declaró improcedente la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad respecto a la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 1547-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 10.05.2010.
- g) Asimismo, de la revisión de la citada Resolución Directoral, se advierte que en el considerando quince, se indica lo siguiente: “(...) *En el presente caso al haberse acreditado la responsabilidad administrativa por no contar con la*

autorización correspondiente era imposible contar con el recurso comprometido o de la capacidad de bodega de la embarcación en construcción, por ende, se aplicaría la sanción de la norma vigente al momento de ocurridos los hechos constatados el día 29/08/2006, por lo que, la aplicación de la Retroactividad Benigna como excepción al principio de Irretroactividad deviene en **IMPROCEDENTE** (...). (Subrayado es Nuestro).

- h) En ese sentido, se advierte que la Resolución Directoral N° 827-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.04.2022, contravino los principios de legalidad y debido procedimiento ya que no tomo en cuenta lo establecido en el Informe N° 102-2006-PRODUCE/DIGSECOVI-Dif, de fecha 24.10.2006³, en el cual se indicó lo siguiente: “(...) se tomo las dimensiones de la embarcación en construcción siendo estas: eslora: 18.30 m., manga 7.00 m. y puntual 3.35 m. con un avance de construcción del 80% (...)”, por tanto, dichas medidas permitirían determinar la capacidad de bodega de la embarcación pesquera **P & G**.
- i) En ese sentido, tomando en cuenta las medidas tomadas a la embarcación pesquera **P & G**, durante la inspección realizada el día 29.08.2006, por los fiscalizadores debidamente acreditados por el Ministerio de la Producción, para hacer el cálculo de la multa, previamente se debe hacer la conversión de la embarcación pesquera en construcción y de acuerdo a la Tabla de Conversión de Valores del portal web⁴ de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas conforme se verifica en el siguiente cuadro:

ESLORA	MANGA	PUNTUAL	VOLUMEN	EMBARCACION PESQUERA
18.30	7.00	3.35	320.78 m ³	Mayor escala

- j) Por otro lado, a través de la Resolución Directoral N° 250-2006-PRODUCE/DGEPP de fecha 01.08.2006, se otorgó la autorización de incremento de flota para la construcción y/o adquisición de una embarcación pesquera con capacidad de bodega de **110 t.**; por tanto, teniendo en cuenta que en el presente caso la referida embarcación pesquera se encontraba en construcción para efectos de calcular la capacidad de bodega, se utilizó la Tabla de Conversión de Valores del Portal Web de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, para lo cual se tomaron los siguientes valores: **eslora: 18.30 m., manga 7.00 m. y puntual 3.35 m.**, coeficiente en bloque para embarcaciones pesqueras (0.65) y superestructura embarcaciones pesqueras (1.15) dando como resultado un volumen de **320.78 m³** y un arqueo de **80.26 UA** y para obtener el volumen de m³ y toneladas del registro de arqueo (**80.26 UA**), este se obtiene de la Tabla de Conversión de Valores del Portal Web de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, obteniendo un resultado de **113.35 t.**, que al restarle las **110. t.**, autorizadas a través de la referida resolución se habría excedido en **3.35 t.**,

³ Obra a fojas 18 del expediente.

⁴ https://www.dicapi.mil.pe/tav_web/calc-arqueo#

- k) En ese orden de ideas, 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).
- l) Por tanto, conforme a lo expuesto se procederá de acuerdo a lo establecido, mediante el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE⁵, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (en adelante el 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.
- m) 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 es nuestro).
- n) Mediante Resolución Directoral N° 1547-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 10.05.2010, la Dirección de Sanciones – PA, resolvió sancionar al recurrente con una multa ascendente a **5 UIT**, por incurrir en la infracción prevista en el inciso 7 del artículo 134° del RLGP, considerando para tal efecto el sub código 8.2 del código 8 del Cuadro de Sanciones del artículo 41 del Decreto Supremo N° 008-2002-PE y sus modificatorias.
- o) El inciso 18 del artículo 134° del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, dispone que constituye infracción administrativa: “*Construir o internar en el país embarcaciones pesqueras destinadas a realizar faenas de pesca faenas de pesca sin contar con la autorización previa de incremento de flota*”.
- p) El código 18 del Cuadro de Sanciones del REFSPA, establece como sanción a imponer por la infracción descrita en el párrafo precedente lo siguiente: **MULTA.**
- q) El numeral 35.1 del artículo 35° del REFSPA, establece la siguiente fórmula para el cálculo de la sanción de multa:

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

⁵ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el día 10.11.2017

- r) 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.
- s) Asimismo, conforme al Reporte de Deudas en Ejecución Coactiva se advierte que el recurrente no contaba con antecedentes de haber sido sancionado en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción materia de sanción (del 29.08.2005 al 29.08.2006), por lo que corresponde la aplicación del factor atenuante en el presente caso.
- t) En tal sentido, considerando las disposiciones antes citadas, y en aplicación al Principio de Retroactividad Benigna, la sanción de multa que correspondería pagar al recurrente asciende a **0.0663 UIT**, conforme al siguiente detalle:

$$M = \frac{(0.29 * 0.17 * 1.4405^6)}{0.75} \times (1 - 0.3) = 0.0663 \text{ UIT}$$

- u) En tal sentido, al realizar la comparación de las sanciones este Consejo ha determinado que corresponde aplicar por retroactividad benigna lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, toda vez que resulta ser menos gravoso para el recurrente. En consecuencia, corresponde **MODIFICAR** el monto de la sanción de multa impuesta mediante Resolución Directoral N° 1547-2010-PRODUCE/DIGSECOVI de 5 UIT a **0.0663 UIT**.
- v) Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 827-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.04.2022, por haber contravenido el principio de debido procedimiento, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG.

En cuanto a si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto

- a) El artículo 12° del TUO de la LPAG, dispone que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha en que se emitió el acto.
- b) De otro lado, el numeral 225.2 del artículo 225° del TUO de la LPAG, dispone que cuando la autoridad constate la existencia de una causal de nulidad deberá pronunciarse sobre el fondo del asunto y, cuando ello no sea posible, dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.
- c) Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 827-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.04.2022, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.
- d) Además, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los demás argumentos expuestos por el recurrente en su recurso de apelación.

⁶ El valor de Q corresponde a la cantidad del recurso comprometido (3.35 t.) por el factor de conversión (0.43).

Finalmente, es preciso mencionar que el numeral 216.2 del artículo 216° del TUO de la LPAG establece que los recursos deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días; sin embargo el numeral 149.3 del artículo 149° 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 197.3 del artículo 197° del TUO de la LPAG.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en el RLGP 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, así como en el literal e) del artículo 10° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 378-2021-PRODUCE; el artículo 2° de la Resolución Ministerial N° 517-2017-PRODUCE, y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 028-2022-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 01.09.2022, de la Segunda Área Especializada Colegiada 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 FUNDADO EN PARTE el Recurso de Apelación interpuesto por el señor **CARLOS ENRIQUE RODRIGUEZ GUERRA** contra la Resolución Directoral N° 827-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.04.2022; en consecuencia, declarar la **NULIDAD** de dicho acto administrativo que declaró improcedente la solicitud de aplicación de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad; en consecuencia, **DECLARAR PROCEDENTE** dicha solicitud, conforme a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG y **MODIFICAR** el valor de la multa establecida en la Resolución Directoral N° 1547-2010-PRODUCE/DIGSECOVI, por aplicación del principio de retroactividad benigna de 5 UIT a **0.0663 UIT**, según los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- DISPONER el importe de la multa y los intereses legales deberán ser abonados 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 3°.- 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

Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones