

# MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería



## *Resolución Consejo de Apelación de Sanciones*

N° *1363*-2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 09 SET. 2019

### VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por **PROTEFISH S.A.C.**, identificada con RUC N° 20514371955, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00070989-2019 de fecha 22.07.2019, contra la Resolución Directoral N° 6716-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.06.2019, que declaró Procedente la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad estipulado en el numeral 5 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>1</sup>, en adelante el TUO de la LPAG, respecto a la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 3640-2015-PRODUCE/DGS de fecha 15.10.2015, que fuera solicitado por la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00028457-2019 de fecha 20.03.2019.
- (ii) El expediente N° 2788-2015-PRODUCE/DGS.

### I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante la Resolución Directoral N° 3640-2015-PRODUCE/DGS de fecha 15.10.2015, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 5 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por suministrar información incompleta a las autoridades competentes, infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus modificatorias correspondientes.
- 1.2 Con Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 027-2017-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 14.02.2017, se declaró Infundado el Recurso de Apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 3640-2015-PRODUCE/DGS de fecha 15.10.2015.
- 1.3 Mediante escrito con Registro N° 00028457-2019 de fecha 20.03.2019, la recurrente solicita la aplicación del Principio de la Retroactividad Benigna, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG, concordante con lo dispuesto en el último párrafo de la Única Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Supremo N° 017-

<sup>1</sup> Decreto Supremo publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 25.01.2019.

2017-PRODUCE, sobre la sanción impuesta, correspondiente a la Resolución Directoral N° 3640-2015-PRODUCE/DGS de fecha 15.10.2015.

- 1.4 Mediante Resolución Directoral N° 6716-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.06.2019, se declaró Procedente la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad, modificando la sanción de multa de 5 UIT impuesta mediante la Resolución Directoral N° 3640-2015-PRODUCE/DGS de fecha 15.10.2015, por una multa de 1.733 UIT.
- 1.5 Mediante escrito adjunto con Registro N°00070989-2019 de fecha 22.07.2019, la recurrente interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 6716-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.06.2019.

## II. ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La recurrente señala que se ha vulnerado el Debido Procedimiento por cuanto el Informe Final de Instrucción nunca le fue notificado, habiéndole generado un estado de indefensión, careciendo la resolución impugnada del requisito de validez de motivación.

## III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

- 3.1 Determinar si los argumentos del Recurso de Apelación interpuesto por la recurrente desvirtúan la Resolución Directoral N° 6716-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.06.2019.

## IV. CUESTION PREVIA

### 4.1 Prohibición de la reformatio in peius

- 4.1.1 En el presente caso, a efectos de proceder a la aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad estipulado en el numeral 5 del artículo 248° del TUE de la LPAG, la Dirección General de Sanciones (Hoy Dirección de Sanciones-PA) mediante la Resolución Directoral N° 6716-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.06.2019 se aplicó la sanción establecida en el Reglamento de Fiscalización y Sanción de Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el REFSPA por cuanto la sanción establecida resultaba menos gravosa que aplicar la establecida en el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, en adelante el TUE del RISPAC; sin embargo, en la realización del cálculo de la sanción de multa, correspondía aplicar el Código 3 del cuadro de sanciones del REFSPA; en consecuencia, correspondía proceder al cálculo de la sanción de multa y decomiso, conforme a lo siguiente:

$$M = \frac{(0.33 * 0.70 * 3.125^2)}{0.75} \times (1 + 80\%^3) = 1.733 \text{ UIT}$$

<sup>2</sup> El valor de "Q" se encuentra determinado por el factor de conversión multiplicado por la cantidad del recurso comprometido, conforme lo establece la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE.

<sup>3</sup> Mediante Resolución Ministerial N° 781-97-PE de fecha 03.12.1997, se declaró a la anchoveta y sardina como recursos hidrobiológicos plenamente explotados, por lo que de acuerdo a lo dispuesto en el inciso 4) del artículo 44° del REFSPA, en el presente procedimiento sancionador se debe considerar la aplicación del incremento del 80% como factor agravante.

4.1.2 Adicionalmente a la multa de 1.733 UIT, se debe tener en cuenta que el nuevo REFSPA establece la sanción complementaria de decomiso del total del recurso hidrobiológico; por tanto, se debe realizar el cálculo del valor económico del decomiso en UIT, teniendo en cuenta el total del recurso hidrobiológico descargado, a efectos de sumarlo a la multa hallada (1.733 UIT).

4.1.3 Siendo así las cosas, el cálculo realizado según la calculadora de decomiso del Ministerio de la Producción, sobre el total del recurso hidrobiológico comprometido el día 30.12.2013, ascendente a 12.50 t., arroja como resultado, S/ 3,500.20, cuyo valor en UIT equivale a 0.8333 UIT, que sumado a 1.733 UIT, arroja como resultado 2.5663 UIT.

4.1.4 No obstante ello, el numeral 258.3 del artículo 258 del TUO de la LPAG, señala lo siguiente:

*"Artículo 258. Resolución*

*(...)*

*258.3 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."*

4.1.5 Que, al respecto, el tratadista Juan Carlos Morón Urbina señala que: *"Como se sabe, la prohibición de la reformatio in peius en el ámbito administrativo significa la limitación a que una condición o el status jurídico del recurrente resulte desmejorado o empeorado a consecuencia exclusivamente de la revisión producida por una impugnación del administrado.*

*(...) Ahora bien, un supuesto particular es la denominada reforma peyorativa indirecta, que prohíbe a la autoridad instructora agravar la situación del administrado cuando su primera decisión ha sido anulada por razones estrictamente formales o procedimentales (ejemplo: vicios en el procedimiento) y no por exceso de defecto de ponderación de los hechos o ínfima sanción"<sup>4</sup>.*

4.1.6 La norma precitada contiene lo que la doctrina ha denominado el principio *reformatio in peius*, el cual implica que el órgano revisor se encuentra impedido de modificar la resolución impugnada empeorando la situación del impugnante, permitiendo que el administrado pueda impugnar las decisiones de la autoridad administrativa con la certeza de que no se le impondrá una pena más gravosa, sino que esta será menor o igual dependiendo de los fundamentos de su recurso y en el marco de las garantías procedimentales y los principios rectores del Derecho Administrativo.

4.1.7 Que, asimismo, el Tribunal Constitucional ha establecido que: *"... la prohibición de la reforma peyorativa o reformatio in peius, como la suele denominar la doctrina, es una garantía implícita en nuestro texto constitucional que forma parte del debido proceso judicial (Expediente N° 1918-2002-HC/TC) y está orientada precisamente a salvaguardar el ejercicio del derecho de recurrir la decisión en una segunda instancia sin que dicho ejercicio implique correr un riesgo mayor de que se aumente la sanción impuesta en la primera instancia. En ese sentido, este Tribunal declara que la garantía constitucional de la prohibición de reforma peyorativa o reformatio in peius debe entenderse como una garantía que proyecta sus*

<sup>4</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Revista ADVOCATUS 13 2005 – II. Página 240.

*efectos también en el procedimiento administrativo sancionador y en general, en todo procedimiento donde el Estado ejercite su poder de sanción y haya establecido un sistema de recursos para su impugnación*<sup>5</sup>;

- 4.1.8 Igualmente, el Tribunal Constitucional español resolvió que la prohibición de la *reformatio in peius*:

*"(...) tiene lugar cuando el recurrente, en virtud de su propio recurso, ve empeorada o agravada la situación creada o declarada en la resolución impugnada, de modo que lo obtenido con la resolución que decide el recurso es un efecto contrario al perseguido por el recurrente, que era, precisamente, eliminar o aminorar el gravamen sufrido con la resolución objeto de impugnación*<sup>6</sup>".

- 4.1.7 Que, por lo antes expuesto, este Consejo considera que a fin de no vulnerar el status jurídico obtenido por la recurrente al momento de la presentación del recurso administrativo interpuesto contra la Resolución Directoral N° 6716-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.06.2019, no correspondería la imposición de una sanción más grave contra la recurrente<sup>7</sup>.

#### 4.2 Conservación del acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 6716-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.06.2019.

- 4.2.1 El numeral 14.1 del artículo 14° del 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.

- 4.2.2 Asimismo, 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.

- 4.2.3 Considerando lo acotado en el numeral 4.1 de la presente resolución, este Consejo considera que corresponde conservar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 6716-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.06.2019.

### V. ANÁLISIS

#### 5.1 Normas Generales

- 5.1.1 El artículo 68° de la Constitución Política del Perú 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 2° de la LGP, establece que son patrimonio de la nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia,

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1830-2004-AA

<sup>6</sup> STC 9/1998 de 13 de enero, fundamento jurídico 2; STC 196/1999, de 25 de octubre, fundamento jurídico 3.

<sup>7</sup> Numeral 38.2 del artículo 38 del REFSPA, señala que: "La sanción de decomiso se cumple con la pérdida de la propiedad de los recursos hidrobiológicos, productos o bienes materia de la infracción, cuando el acto administrativo queda firme o agota la vía administrativa." (El subrayado es nuestro).

corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional.

- 5.1.3 El inciso 3 del artículo 76° de la LGP, establece como prohibición: *“Extraer, procesar o comercializar recursos hidrobiológicos declarados en veda o de talla o peso menores a los establecidos”*.
- 5.1.4 El inciso 38 del artículo 134° del RLGP, establece 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”*.
- 5.1.5 El Cuadro de Sanciones del REFSPA, para la infracción prevista en el Código 3, determina como sanción lo siguiente:

|          |                                                  |
|----------|--------------------------------------------------|
| Multa    |                                                  |
| Decomiso | Del total del recurso o producto hidrobiológico. |

- 5.1.6 Mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE<sup>8</sup>, se aprobó 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.
- 5.1.7 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.”*
- 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 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 Respecto a lo alegado por la recurrente en el punto 2.1 de la presente resolución, se debe señalar que:
- a) La resolución directoral apelada versa sobre la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad estipulado en el

<sup>8</sup> Publicado en el diario oficial “El Peruano” el día 10.11.2017.

numeral 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG, respecto a la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 3640-2015-PRODUCE/DGS de fecha 15.10.2015, más no sobre un procedimiento administrativo sancionador.

- b) Además, se observa que la resolución impugnada ha cumplido con los requisitos de validez del acto administrativo, así como el debido procedimiento y los demás principios establecidos en el artículo 248° del TUO de la LPAG, por lo que los argumentos de la recurrente se desestiman.

Finalmente, es preciso mencionar que si bien 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. Asimismo, 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 d) 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 2° de la Resolución Ministerial N° 185-2017-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°.- CONSERVAR** el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 6716-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.06.2019, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 2°.- DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la empresa **PROTEFISH S.A.C.** contra la Resolución Directoral N° 6716-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.06.2019; en consecuencia, **CONFIRMAR** lo resuelto en la citada Resolución Directoral; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 3°.- 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, notifíquese y comuníquese,

  
**LUIS ANTONIO ALVA BURGA**

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería  
Consejo de Apelación de Sanciones