



## *Resolución Consejo de Apelación de Sanciones*

**RCONAS N° 00181-2023-PRODUCE/CONAS-CP**

**LIMA, 29 de diciembre de 2023**

### **VISTOS:**

- (i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa **TECNOLOGICA DE ALIMENTOS S.A.**, identificada con R.U.C N° 20100971772, (en adelante la empresa recurrente), mediante escrito con Registro N° 00060919-2023 de fecha 23.08.2023<sup>1 2</sup>, contra la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PAde fecha 03.08.2023, que la sancionó con una multa de 32.035 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), y el decomiso de 174.052851 t. del recurso hidrobiológico anchoveta<sup>3</sup>, al haber presentado información incorrecta al fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción, infracción tipificada en el numeral 3) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y sus modificatorias correspondientes, en adelante el RLGP.
- (ii) El expediente PAS-00000067-2022.

### **CONSIDERANDOS:**

#### **I. ANTECEDENTES:**

- 1.1 Mediante el Acta de Fiscalización Tolva (Muestreo) – E/P N° 1105-129-001017 de fecha 09.05.2021, levantada por los fiscalizadores acreditados por el Ministerio de la Producción; encontrándose en la planta de titularidad de la empresa TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A., ubicada en el distrito de Paracas, provincia de Pisco y región de Ica, constataron lo siguiente: *“(…) el representante de la E/P presentó su código de bitácora electrónica N° 13918-202105080719 con fecha de emisión 09.05.2021 y con un ponderado de juveniles de 18.58% en cual difiere con el ponderado de juveniles obtenidos según el parte de muestreo N° 1105-129-006693 donde el resultado es del 69.19%. Ante los hechos constatados se emite la presente acta de fiscalización tolva (muestreo) – E/P por el presunto*

<sup>1</sup> Cabe precisar que de conformidad con lo dispuesto en el subnumeral 5.3.1 del numeral 5.3 de la Directiva General N° 0001-2022-PRODUCE - “Disposiciones que regulan la Gestión Documental del Ministerio de la Producción” -, aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 00068-2022-PRODUCE, los documentos se reciben digitalmente a través de la Plataforma de Trámite Digital – PTD (al cual se accede a través del enlace <https://sistemas.produce.gob.pe/#/administrados>), en forma física en la Mesa de Partes Presencial de PRODUCE o a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE). Asimismo, según el subnumeral 5.3.18, se establece que los documentos ingresados por la PTD u otros medios electrónicos, se consideran presentados el día que son enviados por estos medios. En tal sentido, al haber presentado el recurrente su escrito de manera virtual, se considerará como fecha de presentación aquella consignada en el SITRADO.

<sup>2</sup> Además, los escritos presentados con registro N° 00066512-2023 de fecha 14.09.2023, N° 00089720-2023 de fecha 05.12.2023, N° 00091864-2023 de fecha 13.12.2023 y N° 00092908-2023 de fecha 18.12.2023.

<sup>3</sup> En el artículo 2° de la mencionada resolución, declaró tener por cumplida la sanción de decomiso del recurso hidrobiológico anchoveta.



*incumplimiento de la normatividad pesquera vigente (...) procediendo a decomisar el 100% del total descargado que equivale a 343.910 tm, según el reporte de pesaje N° 2712-2021 de la tolva 1. (...)*”.

- 1.2 A través de la Cédula de Notificación de Imputación de Cargos N° 5137-2022-PRODUCE/DSF-PA, notificada con fecha 07.11.2022, se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador a la empresa recurrente por la presunta comisión de la infracción tipificada en el numeral 3 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 Con Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 1332-2023-PRODUCE/DS-PA, notificada con fecha 23.03.2023, la Dirección de Sanciones-PA corrió traslado a la empresa recurrente del Informe Final de Instrucción N° 000063-2023-PRODUCE/DSF-PA-EMENENDEZ (en adelante, IFI), otorgándole un plazo de cinco (05) días hábiles para la formulación de sus descargos.
- 1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA<sup>4</sup> de fecha 03.08.2023, se sancionó a la empresa recurrente por haber incurrido en la comisión de la infracción tipificada en el numeral 3) del artículo 134° del RLGP; imponiéndosele la sanción señalada en la parte de vistos de la presente resolución.
- 1.5 A través del escrito con Registro N° 00060919-2023 de fecha 23.08.2023, la empresa recurrente interpuso dentro del plazo de ley, recurso de apelación en contra la citada Resolución Directoral. Asimismo, solicitó el uso de la palabra, para lo cual se programó la respectiva audiencia para el día 15.09.2023. Cabe indicar que el representante de la empresa no se apersonó a dicha audiencia, conforme a la constancia de inasistencia a audiencia, que obra en el expediente.
- 1.6 Mediante Carta N° 00000233-2023-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 30.11.2023<sup>5</sup> se comunicó a la empresa recurrente que en virtud al Informe Legal N° 00006-2023-PRODUCE/CONAS-CP/YPGH, se concluye que la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.08.2023, contendría vicios que conllevarían a su nulidad; en atención a lo cual se le otorgó un plazo de cinco (5) días con la finalidad que ejerza su derecho de defensa.
- 1.7 Al respecto, la empresa recurrente mediante el escrito con Registro N° 00090561-2023 de fecha 11.12.2023, presentó sus respectivos descargos, de igual manera, solicitó el uso de la palabra. En ese sentido, mediante Carta N° 00000236-2023-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 11.12.2023, se programó la audiencia solicitada para el día 20.12.2023, a la cual asistió la representante de la empresa recurrente, conforme se evidencia de la Constancia de Audiencia que obra en el expediente.

## II. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- 2.1 Evaluar si existen vicios de nulidad en la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.08.2023, en cuanto a la sanción impuesta; y si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.
- 2.2 Evaluar los descargos presentados por la empresa recurrente con respecto a la revisión de legalidad de la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.08.2023.

<sup>4</sup> Notificada el 03.08.2023, mediante Cédula de Notificación Personal N° 4806-2023-PRODUCE/DS-PA.

<sup>5</sup> Debidamente notificada con fecha 30.11.2023 conforme consta de la Constancia de la Confirmación de la Recepción de la Notificación Electrónica que obra en el expediente.



- 2.3 Evaluar si corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la empresa recurrente.

### III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

#### 3.1 EN CUANTO A SI EXISTEN VICIOS DE NULIDAD EN LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA, RESPECTO A LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN DEL NUMERAL 3 DEL ARTÍCULO 134° DEL RLGP

- 3.1.1 Al respecto, la Dirección de Sanciones - PA mediante la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.08.2023, sancionó a la empresa recurrente con una multa de 32.035 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), y el decomiso de 174.052851 TM del recurso hidrobiológico anchoveta, al haber presentado información incorrecta al fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción, infracción tipificada en el numeral 3) del artículo 134° del RLGP; conforme se desprende del Acta de Fiscalización Tolva (Muestreo) – E/P N° 1105-129-001017 de fecha 09.05.2021, a través de la cual el fiscalizador debidamente acreditado por el Ministerio de la Producción, constató lo siguiente: *“(...) el representante de la E/P presentó su código de bitácora electrónica N° 13918-202105080719 con fecha de emisión 09.05.2021 y con un ponderado de juveniles de 18.58% en cual difiere con el ponderado de juveniles obtenidos según el parte de muestreo N° 1105-129-006693 donde el resultado es de 69.19%. Ante los hechos constatados se emite la presente acta de fiscalización tolva (muestreo) – E/P por el presunto incumplimiento de la normatividad pesquera vigente (...) procediendo a decomisar el 100% del total descargado que equivale a 343.910 tm, según el reporte de pesaje N° 2712-2021 de la tolva 1. (...)”.*
- 3.1.2 Efectivamente, el numeral 3 del artículo 134° del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSPA establece 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 (...);”**; conducta que, conforme al Cuadro de Sanciones del citado Reglamento, determina como sanción lo siguiente:

3	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.	GRAVE	DECOMISO del total del recurso hidrobiológico
			MULTA

- 3.1.3 Al respecto, resulta preciso indicar que de conformidad con la Exposición de Motivos<sup>6</sup> del REFSPA, esta tiene por finalidad evitar que los administrados incurran en conductas infractoras y uno de los medios para lograr disuadirlos son las sanciones pecuniarias o multas; en este sentido, el efecto disuasivo se pretende lograr imponiendo un costo económico a los administrados en los casos en que incurran en infracción.
- 3.1.4 En ese sentido, el numeral 3 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante el TUG) refiere que la potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente, entre

<sup>6</sup> Exposición de Motivos del REFSPA  
<http://spji.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2017/Noviembre/10/EXP-DS-017-2017-PRODUCE.PDF>



otros principios, **por el principio de Razonabilidad** que establece que las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios 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.

- 3.1.5 En ese sentido, dentro de la facultad sancionadora la Dirección de Sanciones – PA, en aplicación de la normativa, a efecto de realizar el cálculo del *quantum* de la multa a imponer a los administrados en irrestricto respecto del principio de Razonabilidad, debe tomar en consideración lo mencionado en el numeral 35.1 del artículo 35° del REFSPA, el cual prevé la siguiente fórmula:

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

Donde:

M: Multa expresada en UIT

B: Beneficio ilícito

P: Probabilidad de detección

**F: Factores agravantes y atenuantes**

En caso no se determinen dichos factores, estos tienen el valor de cero (0).

- 3.1.6 Cabe precisar además que, el REFSPA en su artículo 44° del REFSPA señala que se consideran como factores **AGRAVANTES** los siguientes:

“(…)

2. **Reincidencia** de los infractores sancionados de acuerdo a lo establecido por el T.U.O de la Ley: **Se aplica un factor de incremento del 100%**.

(…)”

- 3.1.7 Con respecto a la reincidencia, el Tribunal Constitucional refiere que esta constituye una circunstancia específica en la que se halla a una persona a la que se le imputa la comisión de un delito y que abre espacio para la valoración de conductas anteriores, como mira para determinar la graduación de su pena. Por ello señala que: “(…) *la Reincidencia se ocupa de los problemas de las disposiciones legales que habilitan mayor poder punitivo en razón de que la persona, con anterioridad, ha sido condenada o sufrido pena por otro delito*”<sup>7</sup>
- 3.1.8 Ahora bien, el REFSPA en el numeral 36.1 de su artículo 36° precisa en cuanto a la aplicación de la **Reincidencia** que, para los casos de infracciones consideradas **GRAVES**, que afectan la preservación y sostenibilidad de los recursos declarados plenamente explotados, en recuperación o protegidos, la reincidencia se aplica de la siguiente manera:

<sup>7</sup> ZAFARONI, Eugenio. Derecho Penal: Parte General. Buenos Aires: Ediar, 2002, p. 1057. Citado en el fundamento jurídico 44 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional (Pleno Jurisdiccional) del 9 de agosto de 2006, recaída en el Expediente N° 003-2005-PVTC: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/12/Exp-003-2005-PT-TC-LPDerecho.pdf>



“(…) a) Se considera haber incurrido en **reincidencia cuando se comete la misma infracción dentro del plazo de un (1) año contado desde la fecha en que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción**. En tal caso, **se aplica el agravante de reincidencia** y cualquier otro que corresponda a la sanción de multa aplicable de acuerdo al Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas **y se aplica una suspensión** conforme a lo establecido en el artículo 37 del presente Reglamento (…)”.

3.1.9 Efectivamente, la exposición de motivos del REFSPA precisa en cuanto a la aplicación de la Reincidencia como agravante, lo siguiente:

“(…) En los casos establecidos como agravantes, la sanción aplicable será mayor a la que correspondería, incrementándose la sanción de multa, **además de aplicarse una suspensión** o cancelación en los casos previstos, o en el caso de los atenuantes una reducción de la multa a pagar.

El literal e) del numeral 3 del artículo 264 del T.U.O. de la Ley, establece las condiciones en las que se configura un caso de **reincidencia**.

Atendiendo a lo expuesto y a fin de ajustar el Reglamento a los principios de proporcionalidad y razonabilidad es que para los casos de **reincidencia** se han establecido dos niveles de sanciones distintos, uno para las infracciones calificadas como **graves** por las normas legales (infracciones que afecta la preservación y sostenibilidad de recursos hidrobiológico declarados plenamente explotados, en recuperación o protegidos) y un segundo nivel menos gravoso para las demás infracciones. Ambos niveles de sanciones por reincidencia se indican en el Anexo 3 (…):

## ANEXO 03

## DESCRIPCIÓN DE SANCIONES APLICABLES PARA LOS CASOS DE REINCIDENCIAS

	PRIMERA INFRACCIÓN	PRIMERA REINCIDENCIA	SEGUNDA REINCIDENCIA	TERCERA REINCIDENCIA
<b>INFRACCIONES GRAVES</b> (AFECTAN LA PRESERVACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE RECURSOS DECLARADOS PLENAMENTE EXPLOTADOS, EN RECUPERACIÓN O PROTEGIDOS)	Sanción de multa según formula de Becker + Agravantes y atenuantes **	Sanción de multa según formula de Becker + Agravantes y atenuantes + Suspensión * **	Sanción de multa según formula de Becker x 2 + Agravantes y atenuantes + Suspensión * **	Cancelación del derecho

3.1.10 Teniendo en cuenta el marco normativo antes señalado, se advierte en el caso en particular, que en el apartado “**DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN**” (páginas 14 y 15) de la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.08.2023, **respecto de la infracción del numeral 3 del artículo 134 del RLGP**, la Dirección de Sanciones – PA efectuó el análisis del cálculo de la multa a imponerse aplicando los factores establecidos en el REFSPA y la Resolución



Ministerial N° 591-2017-PRODUCE<sup>8</sup>, obteniendo una multa resultante de **32.035 UIT**, conforme se detalla en el cuadro siguiente:

CÁLCULO DE LA MULTA			
DS N° 017-2017-PRODUCE		RM N° 591-2017-PRODUCE	
<b>M = B/P x (1 + F)</b>	M: Multa expresada en UIT	<b>B = S*factor*Q</b>	B: Beneficio Ilícito
	B: Beneficio Ilícito		S: Coeficiente de Sostenibilidad Marginal del Sector
	P: Probabilidad de detección		Factor: Factor del recurso y producto
	F: Factores agravantes y atenuantes		Q: Cantidad del recurso comprometido
REEMPLAZANDO LAS FÓRMULAS EN MENCIÓN SE OBTIENE COMO FÓRMULA DE LA SANCIÓN			
		S: <sup>13</sup>	0.29
		Factor del recurso: <sup>14</sup>	0.17
		Q: <sup>15</sup>	174.052851 t.
		P: <sup>16</sup>	0.75
		F: <sup>17</sup>	80%-100%
<b>M = 0.29*0.17*174.052851 t./0.75*(1+1.8)</b>		<b>MULTA = 32.035 UIT</b>	

3.1.11 Al momento de la revisión de la sanción impuesta por la Dirección de Sanciones – PA respecto del numeral 3 del artículo 134° del RLGP, podemos advertir que en el **pie de página 17** de la **página 14**, se indicó lo siguiente:

*“(…) 17. De conformidad con el artículo 44 del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en el presente caso corresponde aplicar el factor agravante de incremento del 80%, ya que se trata de recursos hidrobiológicos plenamente explotados (Anchoveta). Asimismo, cabe señalar que conforme al Decreto Supremo N° 002.2017-PRODUCE, el Registro de Sanciones está a cargo de la Dirección de Sanción – PA, para el correspondiente análisis y aplicación de la reincidencia, conforme a lo establecido en el literal a) del numeral 1 del artículo 36° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE: 36.1. Para los casos de infracciones consideradas graves, que afectan la preservación o protegidos, la reincidencia se aplica de la siguiente manera: a) Se considera haber incurrido en reincidencia cuando se comete la misma infracción dentro del plazo de un (1) año contado desde la fecha en que quedó la resolución que sancionó la primera infracción. En ese sentido, de la consulta realizada al área de Data de la Dirección de Sanciones – PA, y de la revisión del 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](http://www.produce.gob.pe), se verifica que TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A. cuenta con antecedentes de haber sido sancionada, por infracción al numeral 3) del artículo 134° del RLGP y por la cual fue sancionada, mediante Resolución Directoral N° 2105-2020-PRODUCE/DS-PA emitida el 07/10/2020, dicha resolución fue apelada en el plazo de 15 días hábiles posteriores a su notificación; sin embargo, mediante la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 061-2021-PRODUCE/CONAS-UT, emitida el 26.02.2021, se declaró infundado el recurso de apelación presentado por TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A.; por lo que ha quedado firme dentro*

<sup>8</sup> Resolución Ministerial que aprobó los componentes de la variable "B" de la fórmula para el cálculo de sanción de multa establecida en el REFSPA, así como los valores de la variable "P" y de los demás componentes de las variables para el cálculo de la sanción de suspensión, modificada por Resolución Ministerial N° 0009-2020-PRODUCE.



*del período de los últimos doce meses contados desde la fecha de infracción (09/05/2021 – 08/05/2020). En consecuencia, corresponde aplicar un factor de incremento de 100%, conforme lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 44° del DS N° 017-2017-PRODUCE.”*

<sup>17</sup> De conformidad con el artículo 44° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en el presente caso corresponde aplicar el factor agravante de incremento del 80%, ya que se trata de recursos hidrobiológicos plenamente explotados (Anchoveta). Asimismo, cabe señalar que conforme al Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el Registro de Sanciones está a cargo de la Dirección de Sanción – PA, para el correspondiente análisis y aplicación de la reincidencia, conforme a lo establecido en el literal a) del numeral 1 del artículo 36° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE: 36.1. Para los casos de infracciones consideradas graves, que afectan la preservación o protegidos, la reincidencia se aplica de la siguiente manera: a) Se considera haber incurrido en reincidencia cuando se comete la misma infracción dentro del plazo de un (1) año contado desde la fecha en que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. En ese sentido, de la consulta realizada al área Data de la Dirección de Sanciones-PA, y de la revisión del 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](http://www.produce.gob.pe), se verifica que **TECNOLOGICA DE ALIMENTOS S.A.**, cuenta con antecedentes de haber sido sancionada, por infracción al numeral 3) del artículo 134° del RLGP y por la cual fue sancionada, mediante Resolución Directoral N° 2105-2020-PRODUCE/DS-PA emitida el 07/10/2020, dicha resolución fue apelada en el plazo de 15 días hábiles posteriores a su notificación; sin embargo, mediante la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 061-2021-PRODUCE/CONAS-UT, emitida el 26/02/2021, se declaró infundado el recurso de apelación presentado por **TECNOLOGICA DE ALIMENTOS S.A.**, por lo que ha quedado firme dentro del periodo de los últimos doce meses contados desde la fecha de infracción (09/05/2021 – 08/05/2020). En consecuencia, corresponde aplicar un factor de incremento de 100%, conforme lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 44° del DS N° 017-2017-PRODUCE.

- 3.1.12 Al respecto, en cuanto a la sanción con la aplicación de la reincidencia, el literal a) del numeral 36.1 del artículo 36° del REFSPA, señala expresamente, para los casos de infracciones consideradas graves, que afectan la preservación y sostenibilidad de los recursos declarados plenamente explotados, en recuperación o protegidos, la reincidencia se procede de acuerdo a las siguientes reglas: *“a) Se considera haber incurrido en reincidencia cuando se comete la misma infracción dentro del plazo de un (1) año contado desde la fecha en que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. En tal caso, se aplica el agravante de reincidencia y cualquier otro que corresponda a la sanción de multa aplicable de acuerdo al Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas y **se aplica una suspensión conforme a lo establecido en el artículo 37 del presente Reglamento.** (...)”* (Resaltado y subrayado es nuestro).
- 3.1.13 En ese sentido, conforme a la información verificada por el Área de Data y Estadística de la Dirección de Sanciones –PA (pie de página 17), la empresa recurrente si contaba con antecedentes de haber sido sancionada, como el caso de la **Resolución Directoral N° 2105-2020-PRODUCE/DS-PA**<sup>9 10</sup> de fecha 07.10.2020 (notificada con fecha 22.10.2020); que sancionó a la empresa recurrente por haber incurrido, de igual manera que en el presente expediente, en la infracción tipificada en el **numeral 3 del artículo 134° del RLGP.**
- 3.1.14 No obstante, de la revisión de la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.08.2023, se observa que la Dirección de Sanciones – PA ha aplicado parcialmente lo dispuesto en el numeral 36.1 del artículo 36° del REFSPA, ya que si bien ha considerado el agravante de reincidencia para el cálculo de la sanción de multa, conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 44° del REFSPA, no se efectuó un análisis de dicha circunstancia agravante al no haber tenido en cuenta la suspensión dispuesta en el marco normativo citado *ut supra* sobre la reincidencia.
- 3.1.15 Sobre el particular, el artículo 156° del TUO de la LPAG dispone que *“La autoridad 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*

<sup>9</sup> <https://www.gob.pe/institucion/produce/normas-legales/1682777-02105-2020-produce-ds-pa>

<sup>10</sup> Mediante la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 061-2021-PRODUCE/CONAS-UT, emitida el 26.02.2021, se declaró infundado el recurso de apelación presentado por **TECNOLOGICA DE ALIMENTOS S.A.**



*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”.*

- 3.1.16 Igualmente, se debe mencionar que el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de órgano de última instancia administrativa en materia sancionadora, tiene el deber de revisar el desarrollo de todo el procedimiento administrativo sancionador y verificar que éste haya cumplido con respetar las garantías del debido procedimiento. De lo expuesto se desprende que, si se detecta la existencia de un vicio, corresponde aplicar las medidas correctivas del caso.
- 3.1.17 Efectivamente, los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, disponen que son causales de nulidad del acto administrativo los vicios referidos a la contravención de la Constitución, las leyes y normas reglamentarias, así como el defecto u omisión de sus requisitos de validez; contando la autoridad con la potestad de invalidación ante una circunstancia que vicie el acto en razón de sus facultades.
- 3.1.18 Al respecto, el numeral 213.1 del artículo 213 del TUO de la LPAG señala que en cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.
- 3.1.19 En efecto, el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, con respecto al Principio de Legalidad, señala que es obligación de las autoridades administrativas sujetar su actuación a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.
- 3.1.20 Cabe precisar, sobre este punto que el artículo 86° del TUO de la LPAG señala que son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, entre otros, actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones; desempeñar sus funciones siguiendo los principios del procedimiento administrativo previstos en el Título Preliminar de la mencionada norma e interpretar las normas administrativas de forma que mejor atienda el fin público al cual se dirigen.
- 3.1.21 Asimismo, el Tribunal Constitucional en la STC 2235-2004-AA/TC11 señaló que: *“(…) el principio constitucional de buena administración, implícitamente constitucionalizado en el Capítulo IV del Título II de la Constitución. En lo que aquí interesa poner de relieve, dicho principio quiere poner en evidencia no sólo que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general, pues “están al servicio de la Nación” (artículo 39° de la Constitución), sino, además, que dicho servicio a la Nación ha de realizarse de modo transparente (…)”.*
- 3.1.22 De otro lado, el artículo 3° del TUO de la LPAG señala entre los requisitos de validez de los actos administrativos: el Objeto o Contenido, el cual se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación; y la

<sup>11</sup> Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02235-2004-AA.pdf>



Motivación, que señala que el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

- 3.1.23 En ese sentido, de conformidad con el inciso 5.3 del artículo 5° del TUO de la LPAG, el Objeto o Contenido del acto administrativo, no podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto.
- 3.1.24 En cuanto a la motivación del acto administrativo, los numerales 6.1 y 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG, refieren que la motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado; no siendo admisibles como motivación, la exposición de fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.
- 3.1.25 Por lo tanto, conforme a lo expuesto en los considerandos precedentes, se concluye que la Dirección de Sanciones – PA vulneró los principios del Procedimiento Administrativo antes referidos y agravó al interés público, en tanto se ha verificado, respecto a la sanción impuesta por la comisión de la infracción al numeral 3 del artículo 134 del RGLP; que como consecuencia de la reincidencia detectada en razón de la Resolución Directoral N° 2105-2020-PRODUCE/DS-PA, correspondía aplicar además del incremento de la sanción de multa en 100%, la sanción de suspensión dispuesta en el RESFPA. En tal sentido, corresponde declarar la Nulidad de Oficio de la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA al encontrarse vicios insubsanables que causan su nulidad de pleno derecho, conforme a lo establecido en el inciso 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG.

### **3.2 EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA DE FECHA 03.08.2023.**

- 3.2.1 Al respecto, el numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG señala que en cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales; precisando el numeral 213.2 que la nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida; y que en caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para ejercer su derecho de defensa.
- 3.2.2 Teniendo en cuenta ello, a través de la Carta N° 00000233-2023-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 30.11.2023, la secretaria técnica de esta área especializada comunicó a la empresa recurrente que en virtud al Informe Legal N° 00006-2023-PRODUCE/CONAS-CP/YPGH, se concluye que la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.08.2023, contendría vicios que conllevarían a su nulidad; en atención a lo cual se le otorgó un plazo de cinco (5) días con la finalidad que ejerza su derecho de defensa.



3.2.3 En atención a ello, la empresa recurrente mediante el escrito con Registro N° 00090561-2023 presentado con fecha 11.12.2023, presentó sus respectivos descargos.

3.2.4 Asimismo, mediante Carta N° 00000236-2023-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 11.12.2023, se programó la audiencia de informe oral solicitada para el día 20.12.2023, a la cual asistió la representante de la empresa recurrente, conforme se evidencia de la Constancia de Audiencia que obra en el expediente.

### 3.3 FUNDAMENTOS DEL DESCARGO AL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE LEGALIDAD Y DEL INFORME ORAL

3.3.1 La empresa recurrente sostiene que no corresponde que se prosiga el procedimiento de nulidad de oficio y que los argumentos del Acta N° 001-2023-PRODUCE/CONAS-PLENO (en adelante Acta de Acuerdo) transgreden diversos derechos, garantías y normativa que resguardan y protegen a su representada en su condición de administrado.

3.3.2 Al respecto, sobre la transgresión del principio de legalidad, alega que este principio implica el deber de las autoridades administrativas de respetar el ordenamiento jurídico en su conjunto, como son la Constitución Política y las normas legales y reglamentarias; sin embargo, resulta claro que en el caso materia de análisis, dicho principio se ha visto transgredido de forma manifiesta y general por el PRODUCE y de forma particular por el CONAS con la notificación de la Carta N° 00000233-2023-PRODUCE/CONAS-CP, el Informe Legal N° 00006-2023-PRODUCE/CONAS-CP/YPGH y el Acta de Acuerdo, toda vez que se han omitido una serie de reglas y principios jurídicos que rigen su actuación, entre los cuales menciona la obligación del CONAS de ejercer su competencia, pronunciándose sobre el recurso de apelación.

3.3.3 Así también precisa que se ha transgredido el principio del debido procedimiento y plazo razonable por el incumplimiento del CONAS en el ejercicio de su competencia y su obligación de resolver su recurso de apelación. Siendo que, en el presente caso, la empresa recurrente inició un procedimiento recursivo formulando la apelación contra la resolución de sanción, y que en virtud al mismo se ha iniciado un procedimiento de nulidad de oficio, suspendiendo en los hechos la emisión de un pronunciamiento sobre el recurso de apelación. Además de considerar que al no resolver su recurso de apelación se materializa la transgresión directa a su derecho, dando lugar a una falta administrativa por parte de los funcionarios que no pueden dejar de cumplir con la tramitación de procedimientos administrativos, a tal punto que un acto es nulo de pleno derecho si se incumple esta obligación.

3.3.4 En la misma línea, alega que la Carta N° 00000233-2023-PRODUCE/CONAS-CP no describe en ningún momento las razones que sustentarían la trasgresión del interés público y que no es suficiente la mera remisión al acta de acuerdo, sino que existe la obligación de motivar como el interés público se ve afectado con la resolución de sanción.

3.3.5 En cuanto al fraude a la Ley arguye que el Acta de Acuerdo tiene por finalidad evadir la aplicación del principio de prohibición de reforma en peor, amparándose en el procedimiento de nulidad de oficio; el cual, si bien se encuentra regulado en el artículo 213 del TUO de la LPAG, lo cierto es que no resulta aplicable a este caso. Añade también que la interpretación señalada por el CONAS, brindaría carta libre el órgano de primera instancia para que sancione sin tomar en cuenta (ni



aplicar) el principio de reforma en peor, lo cual, a todas luces, constituye un claro supuesto de fraude a la ley. Menciona que el acta de acuerdo incurre en una nulidad de pleno derecho puesto que dicho acto también constituye un pacto para dejar de ejercer sus competencias y obligaciones normativas como lo es resolver su recurso de apelación. Respecto a la transgresión al principio de buena fe procedimental, precisa que el CONAS de forma desleal y con el ánimo de evadir una norma, inició el procedimiento de nulidad de oficio, cuyo origen se encuentra en el recurso de apelación, sustentándose en el acta de acuerdo, acto que, como ha indicado, constituye un claro ejemplo de fraude a la ley, toda vez que tiene por finalidad inaplicar el principio de no reforma en peor.

- 3.3.6 Respecto a la aplicación correcta del principio de no reforma en peor, precisa que el artículo 258.3 del TUO de la LPAG, contiene una regla que prohíbe que la autoridad que resuelva de forma posterior el recurso impugnativo interpuesto, imponga una sanción más gravosa para el administrado. Así también sostiene que, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, esta regla no solo aplica directamente para la resolución que resuelve el recurso impugnativo, sino que también aplica de forma indirecta para las resoluciones que se dictan de manera sucesiva. En ese sentido, la empresa recurrente, citando a Morón Urbina, acota que dicha regla supone una “(...) limitación a que una condición o el estatus jurídico del recurrente resulte desmejorado o empeorado a consecuencia exclusivamente de la revisión producida por una impugnación del administrado”. De esta manera, indica que el principio de reforma en peor debe ser aplicado sin ninguna limitación, de hecho, aun cuando se declare la nulidad de la resolución de sanción, contraviniendo los preceptos legales antes desarrollados, el principio de no reforma en peor es aplicable a la primera instancia, la cual necesaria y obligatoriamente debe considerar dicho principio al momento en el que resolvería nuevamente.
- 3.3.7 Por último, aduce que se ha aplicado incorrectamente el factor agravante de la reincidencia, precisando para tal efecto que, en cuanto a la aplicación de los factores atenuantes y agravantes, la RCONAS 061-2021-PRODUCE/CONAS-UT, ha sido cuestionada oportunamente y viene siendo sujeto de evaluación en el Poder Judicial a través del Expediente N° 4032-2021-0-1801-JR-CA-16. En consecuencia, el principal cuestionamiento por el cual se habría incoado el procedimiento de nulidad de oficio también está equivocado, dado que a partir de una interpretación extensiva de una disposición administrativa cuyo objeto no es otro que agravar la situación jurídica de su representada, corresponde que se declare fundado, en todos sus extremos, el descargo presentado.

## **EVALUACIÓN DE LOS ARGUMENTOS DESCARGO Y DEL INFORME ORAL**

### **3.4 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR GENERA VALOR PÚBLICO Y CONTRIBUYE AL BIENESTAR GENERAL DE LA SOCIEDAD.**

- a) Antes de analizar cada uno de los puntos referidos en los descargos, es conveniente recordar que las actividades de supervisión, fiscalización y sanción que realizan las entidades estatales en el ejercicio del poder del Estado (o también llamado *ius imperium*) generan valor público. En esa medida, son servicios que prestan las entidades públicas, que si bien, en estricto, son distintas a las prestacionales, contribuyen sí al bienestar general de la sociedad. Así lo ha fijado la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante la Opinión Técnica Vinculante N° 001-2023-PCM-SG-SSAP de 21 de abril de 2023, la misma que en virtud de lo dispuesto por el artículo 18.3 del



Decreto Supremo N° 123-2018-PCM "adquiere el carácter obligatorio para todas las entidades".

- b) Así, por ejemplo, para el caso específico del subsector pesca, genera bienestar en la sociedad el hecho de saber que PRODUCE está, en cumplimiento de una de sus más importantes funciones, cautelando el buen uso de los recursos hidrobiológicos, de manera racional, responsable y sustentable. Además, el saber que en caso de producirse infracciones que atenten contra dichos recursos, Patrimonio de la Nación, se sancione a los responsables con la severidad que amerite la gravedad de la infracción, o la pertinacia en su comisión.

**3.5 EN CUANTO A LA FALTA DE MOTIVACIÓN DEL AGRAVIO AL INTERÉS PÚBLICO POR LA INDEBIDA APLICACIÓN DE LOS FACTORES AGRAVANTES O ATENUANTES EN LA IMPOSICIÓN DE LAS MULTAS.**  
(Conforme a lo indicado en el numeral 3.3.4 de la presente resolución)

- a) El numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar TUO de la LPAG, establece como la obligación de las autoridades administrativas sujetar su actuación a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas. Esa necesidad de protección del interés colectivo; permite a la Autoridad, ante una circunstancia que vicie el acto que aquella emitió en razón de sus facultades, desplegar su potestad invalidatoria.
- b) Respecto al interés público, el Tribunal Constitucional tiene señalado desde hace mucho que, como tal, se denomina

*“al conjunto de actividades o bienes que, por criterio de coincidencia, la mayoría de los ciudadanos estima, merítua o tasa como “algo” necesario, valioso e importante para la coexistencia social. En otras palabras, todo aquello que, por consenso, se comparte y considera como útil, valioso y hasta vital para la sociedad, al extremo de obligar al Estado a titularizarlo como uno de los fines que debe perseguir en beneficio de sus miembros. Por tal imperativo, el cuerpo político jamás podrá tener como objetivo la consagración de intereses particulares. En el interés público confluyen las expectativas de la sociedad civil y la actuación del Estado. Elizabeth Salmón [Las acciones de interés público y el derecho internacional de los derechos humanos. En Ensayos de interés público. Gorki Gonzales editor. Lima: PUCP, 2002, págs. 81-82] sostiene que el papel del Estado consiste en reconocer la coincidencia de opinión de los ciudadanos en relación a “algo” considerado como necesario e importante; y en ese contexto crear los instrumentos eficaces de protección e instaurar las acciones que viabilicen la defensa de dicho interés público”<sup>12</sup>.*

- c) Años después, el mismo Tribunal Constitucional amplió y aclaró el concepto de interés público, equiparándolo al de interés general que, como fin del estado, corresponde a la Administración Pública su cumplimiento. Así, expresó que:

*“El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. La administración estatal, constituida por*

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3283-2002-AA/TC, Fundamento jurídico 33. Disponible en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/03283-2003-AA.html>



*órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público*".<sup>13</sup>

- d) De otro lado, el Alto Tribunal ha puesto en evidencia la necesidad de declarar la nulidad frente a vicios graves que así lo determinen, pues, dice:

*"(...) no basta que los actos administrativos objeto de la potestad de nulidad (...) estén afectados por vicios graves que determinen su invalidez absoluta, sino que, además, deben agravar el interés público, lo que trasciende el estricto ámbito de los intereses de los particulares destinatarios del acto viciado porque se exige que para ejercer la potestad de nulificar (...) sus propios actos la Administración determine, previa evaluación, el perjuicio para los intereses públicos que le compete tutelar o realizar (...)"*<sup>14</sup>.

- e) Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional<sup>15</sup> ha puesto en evidencia la necesidad de declarar la nulidad frente a vicios graves que determinen su nulidad:

*"(...) no basta que los actos administrativos objeto de la potestad de nulidad (...) estén afectados por vicios graves que determinen su invalidez absoluta, sino que, además, deben agravar el interés público, lo que trasciende el estricto ámbito de los intereses de los particulares destinatarios del acto viciado porque se exige que para ejercer la potestad de nulificar (...) sus propios actos la Administración determine, previa evaluación, el perjuicio para los intereses públicos que le compete tutelar o realizar (...)".*

- f) Asimismo, cabe precisar en cuanto al interés público que 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. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal."**

- g) En esta línea, Tribunal Constitucional en el quinto fundamento de la sentencia emitida en el Expediente N° 0003-2006-PI/TC<sup>16</sup> ha señalado que:

*"Como ha precisado este Tribunal, los recursos naturales pueden ser definidos como el conjunto de elementos que brinda la naturaleza para satisfacer las necesidades humanas, en particular, y las biológicas, en general. Representan aquella parte de la naturaleza que tiene alguna utilidad actual o potencial para el ser humano. **Que los recursos naturales, in totum, sean patrimonio de la Nación, implica que su explotación en ningún caso puede ser separada del interés nacional y el bien común, por constituir una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Los beneficios derivados de su***

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0090-2014-AA/TC. Fundamento jurídico 11. Disponible en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0884-2004-AA/TC. Fundamento jurídico 4. Disponible en: [tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00884-2004-AA.pdf](https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00884-2004-AA.pdf)

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0884-2004-AA/TC. Fundamento jurídico 4. Disponible en: [tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00884-2004-AA.pdf](https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00884-2004-AA.pdf)

<sup>16</sup> Sentencia del Pleno Jurisdiccional del tribunal Constitucional del 19.09.2006: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/D58576EDA031046052575C40062091F/\\$FILE/EXP\\_00003-2006-AI.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/D58576EDA031046052575C40062091F/$FILE/EXP_00003-2006-AI.pdf)



**utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto** (...). Los recursos naturales reposan jurídicamente en el dominio del Estado, como expresión jurídico política de la Nación. Reconocer que el Estado es soberano en su aprovechamiento (artículo 66° de la Constitución), significa que es bajo su *ius imperium* y supervisión que debe desarrollarse su aprovechamiento y goce” (...).”

- h) Mediante el artículo 3 y el numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, se establece que PRODUCE es la entidad competente en pesquería; y que tiene como función rectora gestionar los recursos del sector.
- i) De otra parte, el artículo 3° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, aprobado por la Ley N° 26821, precisa 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, tales como: (...) c. la diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; (...)**”. Esta misma ley, en su artículo 6 prescribe lo siguiente: “**El Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales. Su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos**”.
- j) En concordancia a lo antes señalado, el artículo 2 de la LGP dispone 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**.”
- k) En ese sentido, aquellos particulares que se dediquen al aprovechamiento de los recursos naturales, deberán realizar dicha actividad, indefectiblemente, bajo los parámetros establecidos por el Estado; es por ello que, el Estado, a través de sus órganos competentes, al mismo tiempo que fija las condiciones, derechos y obligaciones a efectos de llevar a cabo un adecuado uso del patrimonio de la nación, como lo son los recursos naturales; también ejerce una labor de fiscalización con la finalidad de verificar el estricto cumplimiento de las normas que regulan esta actividad económica.
- l) En el caso del aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos, debemos recordar, que estos se encuentran sujetos a fiscalización bajo la competencia del Ministerio de la Producción, entidad que a través de sus órganos competentes y en el marco de las disposiciones legales cumple con su labor fiscalizadora en el ámbito nacional, respecto de aquellas personas naturales o jurídicas que cuenten o no con autorización para su explotación. Es así que lo manda el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1047 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, cuyo numeral 7.2 establece como una de sus funciones "7.2 **Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia**, ejerciendo la potestad fiscalizadora, sancionadora y de ejecución coactiva correspondiente. Para estos efectos podrá dictar las medidas cautelares y correctivas correspondientes”.



m) Bajo ese contexto, la Exposición de motivos<sup>17</sup> del REFSPA señala que

**“(…) La finalidad de la norma propuesta es evitar que los administrados incurran en conductas infractoras y uno de los medios para lograr disuadirlos son las sanciones pecuniarias o multas; en este sentido, el efecto disuasivo se pretende lograr imponiendo un costo económico al administrado en los casos en que incurra en infracción. Se han considerado los criterios técnicos económicos apropiados para que el cálculo de la cuantía de las sanciones de multa se ajuste a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, así como a los demás principios establecidos en el T.U.O. de la Ley, por lo tanto, se pretende que la infracción cometida sea reprimida con una sanción adecuada que sea disuasiva sin ser desproporcionadamente costosa y que tanto el método como los criterios o variables para calcular dicha sanción estén claramente establecidos para que los administrados los conozcan. Ante tal necesidad, se ha establecido como criterio para determinar la forma del cálculo de la cuantía de las sanciones la formula desarrollada por el economista Gary S. Becker, expuesta en su ensayo Crime and Punishment: An Economic Approach (Crimen y Castigo: Una Aproximación Económica), según la cual el monto de las multas debe ser tal, que exceda el beneficio ilícito que el administrado infractor obtendría por la comisión de la infracción, considerándose que tal perjuicio disuadiría a los potenciales infractores de no cometer la infracción.**

n) En esa línea, la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador<sup>18</sup> hace referencia a la Resolución N° 3023-2011/SC2-INDECOPI en la cual se señala que “(…)

**«Las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados. El fin de las sanciones es, en último extremo, adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas.»** (Fundamento jurídico 23). «A efectos de graduar la sanción a imponer, la Ley de Procedimiento Administrativo General recoge dentro de los principios de la potestad sancionadora administrativa el de razonabilidad, según el cual **la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones.**» (Fundamento jurídico 24). «Con relación a este principio, la doctrina sostiene que **las autoridades deben prever que la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas pues de lo contrario se propiciaría la comisión de tales infracciones dada la rentabilidad de su comisión.** Para lograr dicho objetivo, es preciso que **la magnitud de las sanciones sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones, de lo contrario, los administrados recibirían el mensaje de que, aun en caso que las conductas**

<sup>17</sup> Exposición de Motivos del REFSPA: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2017/Noviembre/10/EXP-DS-017-2017-PRODUCE.PDF>

<sup>18</sup> Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Segunda Edición, 2017, Pag. 66: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1526161/Guía%20práctica%20procedimiento%20administrativo%20sancionador.pdf?v=1609849061>



**infractoras fuesen detectadas, el beneficio obtenido con la infracción será superior a la sanción administrativa, razón por la que podrían optar por cometer la infracción.» (Fundamento jurídico 25) (...).**

- o) Como vemos, el interés público, reflejo del Interés General, contiene las aspiraciones y necesidades de la colectividad, y que motiva la acción y la organización de la Administración Pública. Así, el ejercicio del poder del Estado se legitima únicamente cuando se alinea con estos fines, y la eficacia de su ejercicio se mide por su capacidad para lograrlos. En este sentido, la Administración Pública, como brazo ejecutor del Estado, no el único, pero sí uno muy importante, tiene la responsabilidad crucial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y de trabajar activamente para la realización del Bien Común y el Interés General. De este modo, la legitimidad del Estado no solo depende de su capacidad para realizar estos fines, sino también de la percepción de los ciudadanos sobre su eficacia y su compromiso con estos ideales.
- p) En el CONAS tenemos claro que es el ciudadano (administrado) el centro del quehacer y fin estatal. Y que el derecho fundamental a una buena administración es una andadura que tiene todavía mucho por recorrer. Esa buena administración que, a diferencia de otros lares, todavía, quizá, en nuestro país, no terminamos de darle contenido, pero que, sin embargo, puede aparecer, de modo intuitivo al menos, como un elemento clave para la realización del Bien Común y del Interés General; conceptos que constituyen, como está dicho, el fin último del Estado. La buena Administración, reconocida ya como principio constitucional por el Tribunal Constitucional se refiere a la capacidad del Estado, mediante su administración pública, para actuar de manera eficaz y eficiente en la consecución de sus fines y en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Su importancia radica en la capacidad de traducir los ideales abstractos del Bien Común e Interés General en políticas y acciones tangibles que beneficien a la sociedad en su conjunto.
- q) En términos más profundos, la buena administración desempeña un papel crucial en la legitimación del Estado y su autoridad. Esto se debe a que la legitimidad del Estado no sólo se basa en su soberanía o en su capacidad para mantener el orden, sino también en su capacidad para promover el bienestar de sus ciudadanos, cumplir con sus expectativas y responder a sus necesidades y demandas de manera justa y equitativa. Así, una administración que no es capaz de cumplir con estos requisitos corre el riesgo de perder su legitimidad ante los ojos de los ciudadanos.
- r) Es así, en este marco expuesto, que la no consideración de los agravantes o la indebida aplicación de atenuantes a la hora de imponer una sanción agravia al interés público. El procedimiento administrativo sancionador, hemos dicho, produce bienestar y satisfacción en la sociedad pues esta encuentra que la Administración Pública está protegiendo los recursos naturales, patrimonio de la Nación, frente a quienes atentan contra ellos. Confía que se aplicará la ley con toda la severidad que ella prevé. Eso le importa, le interesa a la sociedad. Si la Administración no lo hace, no se trata de un mero incumplimiento normativo, sino que afecta esa expectativa de la sociedad, a esa confianza en que actuaría de la manera debida, en última instancia, no estaría cumpliendo con su cometido de servir al bien común y al interés público, afectando incluso su legitimidad social.
- s) En este orden de cosas, y en lo que concierne al Ministerio de la Producción, es de interés público que cumpla de forma efectiva su función punitiva de las



infracciones al ordenamiento acuícola y pesquero, pues constituye una forma de cautelar y combatir conductas que afectan los recursos hidrobiológicos que, como recursos naturales pertenecen a la Nación. Por ello, cuando se deja de aplicar una sanción o esta es diminuta respecto a la prevista en la normativa, el interés público se ve afectado en la medida que la sanción deja de cumplir su función represora y disuasiva, abriendo incluso la posibilidad de que la conducta infractora le resulte más beneficiosa al administrado que el cumplimiento estricto de la ley.

**3.6 EN CUANTO A LA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE DEBIDO PROCEDIMIENTO, DEL PLAZO RAZONABLE Y EL AGRAVIO AL INTERÉS PÚBLICO** (Conforme a lo indicado en los numerales 3.3.1, 3.3.2 y 3.3.3 de la presente resolución

- a) En relación a los mencionados principios, cabe señalar que los numerales 1.1 y 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establecen, respectivamente, que: *“Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”*; y asimismo que: *“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.”*
- b) Ahora bien, la empresa recurrente basa su cuestionamiento de vulneración a los referidos principios, en el hecho que el CONAS ha incumplido con su obligación de ejercer su competencia al no haberse pronunciado sobre el recurso de apelación interpuesto y que en virtud al mismo se ha iniciado un procedimiento de nulidad de oficio, suspendiendo en los hechos la emisión de un pronunciamiento; al respecto, cabe señalar que conforme al artículo 86° del TUO de la LPAG, son deberes de las autoridades en los procedimientos, entre otros, los siguientes: i). Actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones y ii). Desempeñar sus funciones siguiendo los principios del procedimiento administrativo previstos en el Título Preliminar de dicha Ley.
- c) Conforme se ha señalado anteriormente, el artículo 156° del TUO de la LPAG, faculta a la autoridad administrativa a adoptar las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida (lo cual se materializa con la emisión de la presente resolución, previo procedimiento de revisión de legalidad). Asimismo, el segundo párrafo del numeral 213.2 del artículo 213° del referido cuerpo legal, dispone que la administración se podrá pronunciar sobre el fondo del asunto únicamente cuando cuente con todos los elementos necesarios para ello. Consecuentemente, en el presente caso, al haberse advertido una grave vulneración al interés público, carece de objeto que este Consejo emita pronunciamiento respecto del recurso de apelación interpuesto. De otra parte, aun cuando la empresa recurrente entienda que este acto lesiona sus derechos, consideramos que no es así, dado que podrá contradecir en su oportunidad la resolución que hubiera lugar, garantizándose de esta manera su derecho de defensa.



- d) Por tanto, este Consejo se reafirma en que se encuentra plenamente facultado para declarar la nulidad de los actos administrativos que vulneren las normas legales y administrativas, a efecto de poder restituir la legalidad de los actos administrativos emitidos por la entidad; por lo que, no es amparable la afirmación de la empresa recurrente al acusar a este Consejo de transgredir los principios de legalidad y debido procedimiento, así como el plazo razonable en las actuaciones de la administración, ya que, como ha quedado en evidencia, conjuntamente con nuestra obligación de resolver los recursos de apelación como órgano resolutorio en segunda instancia, también se encuentra la potestad revisora, a partir de la cual (previo procedimiento de revisión), nos faculta el poder anular o revocar aquellos actos administrativos que afecten el interés público, como es el caso; por lo tanto, lo alegado por la empresa recurrente en este extremo carece de sustento.

### 3.7 EN CUANTO AL PRINCIPIO DE PROHIBICIÓN DE REFORMA EN PEOR Y EL FRAUDE A LA LEY (Conforme a lo indicado en los numerales 3.3.5 y 3.3.6 de la presente resolución).

- a) El numeral 258.3 del artículo 258° del TUO de la LPAG refiere 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.
- b) Por su parte, sobre este extremo, en los considerandos del Acuerdo<sup>19</sup> Plenario antes citado se señala que:

“(…)

10. *El punto primero requiere determinar si la nulidad del quantum de una infracción mal aplicada, y luego corregida, implica la afectación del principio non reformatio in peius. Si esto fuera así, sería imposible efectuar tal corrección por mandato expreso de la ley (Artículo 258.3 del TUO de la LPAG). (…)*
12. *De allí que resulta imprescindible precisar su alcance a fin de determinar cuándo se incurre en sus supuestos.*
13. *El artículo 213.2<sup>20</sup> 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». De ello se desprende sin lugar a dudas que, **al resolverse el recurso interpuesto por el administrado, la instancia resolutoria no podría agravar la sanción impuesta**. Esto valdría tanto para la resolución de un recurso de reconsideración como para uno de apelación.*
14. **Para el caso concreto del CONAS, entonces, conforme al texto de la LPAG, se tiene vetado variar en peor la sanción que hubiere impuesto el órgano de primera instancia, cualquiera sea la razón que ello pudiera justificarlo (…)**”.

- c) Asimismo, cabe señalar que el criterio establecido en el Acuerdo Plenario respecto de su capacidad nulificante, fue considerado ya desde el año 2021 por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República en la Sentencia de **CASACIÓN N° 24459-2018**<sup>21</sup> de fecha **09.03.2021**, donde estableció de manera bastante clara que:

<sup>19</sup> Ídem pie de página 17

<sup>20</sup> Se refiere al numeral 258.3 del artículo 258° del TUO de la LPAG.

<sup>21</sup> Disponible en: <https://jurisprudencia.pj.gob.pe/jurisprudenciaweb/ServletDescarga?uuiid=db111030-5c24-4dd3-8d74-4bc6990658>



“(…) **7.2** (...) Al respecto, el Tribunal Constitucional nacional ha dejado establecido que: (...) la garantía constitucional de la prohibición de reforma peyorativa o reformatio in peius debe entenderse como una garantía que proyecta sus 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” (énfasis de este Colegiado Supremo). (...)

**7.3.** Así pues, conforme al marco normativo, jurisprudencial y doctrinal, con la prohibición de la reforma peyorativa se impide que la Administración, en caso de que el infractor sancionado recurra o impugne la resolución resultante de un procedimiento sancionador, pueda empeorar su actual situación, evitando que **al momento de emitir pronunciamiento respecto de los recursos administrativos se agrave la sanción impuesta al infractor**; es decir, impide ante la imposición de una sanción, empeorar aún más la situación jurídica del administrado ya resuelta por un acto administrativo que ha sido recurrido, **sin que ello importe mutilar al órgano revisor de la potestad de revisión de oficio**, como ya se ha dejado establecido.

**7.4.** En ese sentido, si bien la norma contenida en el numeral 237.3 del artículo 237° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, previene que cuando el infractor sancionado recurra o impugne la decisión adoptada, **la resolución del recurso que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado**, también lo es que en el caso que nos convoca el **Consejo Directivo del OSIPTEL no aumentó la multa impuesta de 31 Unidades Impositivas Tributarias, sino que en estricta observancia de la facultad conferida por el numeral 201.1 del artículo 201° de la referida Ley, concordante con lo previsto por el numeral 217.2 del artículo 217° de la misma Ley N° 27444, declaró la nulidad de oficio parcial de la Resolución N° 71 3-2013-GG/OSIPTEL, por las consideraciones ya anotadas en el fundamento inmediato anterior (indebido otorgamiento de beneficios para la reducción de la multa a Telefónica del Perú), a fin que la Gerencia General del OSIPTEL emita nuevo pronunciamiento corrigiendo el vicio incurrido, verificándose de ello que lo resuelto por la autoridad administrativa no importa material ni legalmente una situación desventajosa para la entonces administrada, ni que a partir de dicha actuación pueda sostener una eventual afectación al debido proceso y el conjunto de derechos que lo conforman, como el derecho de defensa, pues a partir del nuevo pronunciamiento de la Gerencia General tenía expedido el derecho para impugnarlo**, como efectivamente lo hizo, con la presentación de su recurso de apelación contra la Resolución N° 1006-2013-GG/OSIPTEL de fecha once de diciembre de dos mil trece, el cual fue resuelto mediante Resolución de Consejo Directivo N° 021-2014-CD/OSIPTEL, que confirma la responsabilidad administrativa por la infracción incurrida al no haberse desvirtuado la misma, dándose además por agotada la vía; por lo expuesto, la infracción bajo examen es **infundada** (...).”

- d) Ahora bien, sobre el punto materia de análisis advertimos que dentro de los argumentos del recurso de apelación, la empresa recurrente cita parcialmente al autor Morón Urbina quien señala sobre la prohibición de reforma en peor que dicha regla supone una “(...) limitación a que una condición o el estatus jurídico del recurrente resulte desmejorado o empeorado a consecuencia exclusivamente de la revisión producida por una impugnación del administrado”; no obstante, la idea completa del autor de marras, concluye señalando lo siguiente: “La inclusión dentro de nuestro ordenamiento de la prohibición de la reformatio in peius **no**



quiere decir de modo alguno que las autoridades superiores queden vinculadas por lo resuelto por las autoridades inferiores y con ello, afectar la viabilidad del control interno que el recurso permite a las autoridades superiores. Lo que se busca es proteger al administrado, pero no anular la potestad superior de revisión. Por ello, la autoridad superior que percibe la existencia de vicios o defectos en la resolución del inferior puede recurrir a las técnicas de revisión de oficio (nulidad de oficio, revocación, etc.) o disponer la instauración de un procedimiento de oficio para analizar el caso.”<sup>22</sup> (El resaltado y subrayado es nuestro). Así, como resulta palpable, el propio autor citado por la empresa recurrente abona argumentos a favor de la manera en que este colegiado viene actuando.

- e) De este modo, se puede concluir que, al disponer la nulidad de oficio del acto administrativo sancionador y no resolverse sobre el fondo del recurso de apelación, el CONAS no está determinando la imposición de sanciones más graves para el sancionado, sino ejerciendo su potestad de invalidación, cuyo único objeto es restituir la legalidad afectada por un acto administrativo viciado; de esta manera, se estaría cumpliendo con el mandato del artículo 258.3 del TUO de la LPAG; lo cual de ninguna forma constituiría una situación desventajosa para el administrado ni una afectación al debido proceso, al principio de razonabilidad y favorabilidad, pues luego que la primera instancia emita un nuevo pronunciamiento conforme a ley, este siempre tendrá expedito su derecho a impugnar el mismo.
- f) Por ello, no es posible afirmar, como así lo hace la empresa recurrente, que la prohibición de reforma en peor constituya una limitante a una condición o estatus jurídico obtenido por el administrado; ya que dicha regla, como observamos, no impide que el *Ad Quem* pueda realizar un control o revisión de la legalidad de los actos administrativos emitidos por el *A Quo* (las autoridades inferiores), al advertir un vicio insubsanable que conlleve a su nulidad por afectar el interés público, como se ha realizado en el presente caso.
- g) Como consecuencia de lo anotado en el párrafo precedente, corresponde rechazar enfáticamente la aseveración de la empresa recurrente referida a que nos encontramos ante un caso de fraude a la ley, por cuanto alegan que el acuerdo plenario del CONAS constituiría un pacto para dejar de ejercer sus competencias y obligaciones normativas; no obstante, conforme ya se ha establecido en los párrafos precedentes, la revisión de legalidad del acto administrativo sancionador se ha guiado en irrestricto respeto a la ley, la cual permite a las autoridades administrativas (CONAS) puedan realizar el control de legalidad de los actos administrativos emitidos, no significando ello de modo alguno el incumplimiento de las funciones que tenemos atribuidas; por lo tanto, este argumento también carece de todo asidero legal.

### 3.8 EN CUANTO A LA APLICACIÓN DEL FACTOR AGRAVANTE DE LA REINCIDENCIA (Conforme a lo indicado en el numeral 3.3.7 de la presente resolución).

- a) En cuanto a este extremo de los descargos presentados por la empresa recurrente, iteramos que la Resolución Directoral N° 2105-2020-PRODUCE/DS-

<sup>22</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444”. Tomo II. Décimo sexta edición. Año 2021. Editorial Gaceta Jurídica: Lima, p.544



PA de fecha 07.10.2020<sup>23</sup> sancionó a la empresa recurrente con una multa de 1.150 UIT y el decomiso del recurso hidrobiológico, al haber incurrido en la infracción tipificada en el numeral 3) del artículo 134° del RLGP; por tanto, constituye un antecedente que importa la aplicación de la reincidencia (incremento del 100%), y del cálculo de la suspensión, no obstante, esta última no fue considerada.

- b) Ahora bien, respecto a que la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 061-2021-PRODUCE/CONAS-UT ha sido cuestionada judicialmente y que por tal motivo no debería considerarse para la aplicación de los citados factores, se debe precisar que dicho acto administrativo en su artículo 1° dispuso: “(...) **DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A., contra la Resolución Directoral N° 2105-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.10.2020; en consecuencia, CONFIRMAR la sanción impuesta correspondiente a la infracción tipificada en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa** (...).
- c) Al respecto, debemos considerar que el numeral 258.2 del artículo 258° del TUO de la LPAG, indica expresamente que: “(...) **la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa**. (...)”; asimismo, el artículo 203° del mismo cuerpo legal precisa que: “(...) **Los actos administrativos tendrán carácter ejecutorio, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley** (...)”.
- d) En ese sentido, el artículo 24° del Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, señala que: “(...) **La admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario** (...)”.
- e) Asimismo, el artículo 78-A<sup>24</sup> de la Ley General de Pesca aprobada mediante el Decreto Ley N° 25977, señala que la sola presentación de una demanda contencioso-administrativa, de amparo u otra, no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa referidas a la imposición de sanciones administrativas pecuniarias emitidas por el Ministerio de la Producción en materia de pesca.
- f) Conforme al marco normativo descrito en los párrafos precedente, se desprende que con el agotamiento de la vía administrativa, los actos administrativos referidos a la imposición de sanciones adquieren la condición de acto ejecutable, siendo que dicha condición no se afectada, aún si se admite a trámite la demanda contenciosa administrativa.
- g) Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es pertinente acotar que referente a que la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 061-2021-PRODUCE/CONAS-UT ha sido cuestionada judicialmente, de la información obtenida en la Consulta de Expedientes Judiciales<sup>25</sup>, podemos observar que el Décimo Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de

<sup>23</sup> Notificada con fecha 22.10.2020, confirmada por la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 061-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 26.02.2021, notificada el 05.03.2021.

<sup>24</sup> Incorporado por la segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1393, publicado el 06.09.2018.

<sup>25</sup> <https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html>



Lima, en el expediente 4032-2021-0-1801-JR-CA-16, a través de la Resolución N° Seis de fecha 21.09.2021 (Sentencia) declaró **infundada** la demanda interpuesta por la empresa recurrente contra los actos administrativos descritos en los párrafos precedentes. Asimismo, cabe señalar que, la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo Transitoria de la citada Corte, mediante Resolución N° Cuatro de fecha 04.11.2022 (Sentencia de Vista) ha resuelto **confirmar** la mencionada **sentencia**. Por último, conforme al referido reporte, se verifica que la empresa recurrente con escrito de fecha 19.01.2023, interpuso recurso de casación, el cual ha sido admitido a trámite, de conformidad con lo resuelto por la referida Sala mediante la Resolución N° Cinco de fecha 22.04.2023.

- h) Igualmente, la Dirección de Sanciones – PA, a efectos de evaluar la aplicación de la reincidencia solo consideró aquel antecedente mencionado en la resolución sancionadora objeto de revisión; sin embargo, conforme a la información que obra en el expediente, se verifica que la empresa recurrente cuenta con múltiples antecedentes de haber sido sancionada por presentar información incorrecta<sup>26</sup>, por lo que, corresponderá a la Dirección de Sanciones – PA conforme a sus funciones, efectuar un nuevo análisis a efecto de garantizar el cumplimiento de la ley y de los fines para los cuales ésta ha sido emitida.

### 3.9 **SOBRE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA**

- 3.9.1 El numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que se puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.
- 3.9.2 Al respecto, el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG, señala que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.
- 3.9.3 En ese sentido, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA fue emitida y notificada a la empresa recurrente con fecha 03.08.2023, siendo que con fecha 23.08.2023, ésta interpuso recurso de apelación contra la referida Resolución Directoral; en ese sentido, la misma no se encuentra consentida, por lo cual la Administración se encuentra dentro del plazo para declarar la nulidad de oficio.
- 3.9.4 Por tanto, en el presente caso, se configuran los supuestos contemplados en el artículo 213° del TUO de la LPAG; por lo que, en aplicación del inciso 1 del artículo 10° de la precitada Ley, corresponde declarar la Nulidad de Oficio de la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.08.2023, toda vez que fue emitida prescindiendo de los requisitos de validez del acto administrativo.

### 3.10 **EVALUACIÓN SI CORRESPONDE DECLARAR LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**

- 3.10.1 El inciso 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG, señala que el plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses

<sup>26</sup> Conforme al correo electrónico de fecha 02.08.2023, proporcionada por el Área de Data y Estadística de la Dirección de Sanciones – PA.



contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. Asimismo, el inciso 2 del citado artículo establece que transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.

- 3.10.2 Por su parte, el inciso 3 del artículo 259° del TUO de la LPAG dispone que la caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.
- 3.10.3 En el presente caso, se advierte que el inicio del procedimiento administrativo respecto a la infracción al numeral 3 del artículo 134° del RLGP, fue notificado a la empresa recurrente el **07.11.2022**, mediante Notificación de Cargos N° 5137-2022-PRODUCE/DSF-PA; sin embargo, tomando en consideración lo expuesto en los numerales 3.1 y 3.9 de la presente Resolución, al declararse la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.08.2023; y de acuerdo a lo dispuesto en los incisos 1 y 2 del artículo 259° del TUO de la LPAG, se verifica que ha transcurrido en exceso el plazo para determinar la existencia de la citada infracción, la cual venció el **07.08.2023**; por lo que, a la fecha el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra caducado.
- 3.10.4 Siendo así, corresponde declarar la caducidad de oficio del procedimiento tramitado con el expediente PAS-0000067-2022, darlo por concluido y proceder a su archivo, de acuerdo a lo establecido en los incisos 2 y 3 del artículo 259° del TUO de la LPAG.
- 3.10.5 Sin perjuicio de lo anterior, conforme a lo dispuesto en el inciso 4 del citado artículo 259° del TUO de la LPAG<sup>27</sup>, corresponde a la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en el marco de sus competencias, evaluar si corresponde el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador contra la empresa recurrente.
- 3.10.6 Asimismo, corresponde indicar que la caducidad declarada por este Consejo no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulten necesarios ser actuados nuevamente, que se hayan generado durante el trámite del presente procedimiento signado con el número expediente PAS-0000067-2022; ello tal cual lo establece el inciso 5 del artículo 259° del TUO de la LPAG<sup>28</sup>.

### 3.11 EN CUANTO A SI ES FACTIBLE EMITIR PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO

- 3.11.1 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.

<sup>27</sup> Inciso 4 del artículo 259° del TUO de la LPAG. Caducidad administrativa del procedimiento sancionador. «En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción».

<sup>28</sup> Inciso 5 del artículo 259° del TUO de la LPAG. Caducidad administrativa del procedimiento sancionador. «La declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente».



- 3.11.2 En el presente caso, al haberse determinado que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra caducado, conforme a lo expuesto precedentemente, corresponde disponer su archivo.
- 3.11.3 De esta manera, teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos señalados en el recurso de apelación interpuesto por la empresa recurrente mediante el escrito de Registro N° 00060919-2023 de fecha 23.08.2023.
- 3.11.4 Por último, es importante señalar que conforme a lo dispuesto en el inciso 4)<sup>29</sup> del artículo 259° del TUO de la LPAG, el órgano instructor en el marco de sus competencias deberá evaluar si los hechos constatados en el acta de fiscalización ameritan o no el inicio de otro procedimiento sancionador por el numeral 3 del artículo 134° del RLGP, o por otros numerales del mismo cuerpo normativo que permita establecer si existe o no responsabilidad de la empresa recurrente respecto de los hechos expuestos en el Acta de Fiscalización Tolva (Muestreo) – E/P N° 1105-129-001017 de fecha 09.05.2021; y, asimismo, la Dirección de Sanciones – PA, de acuerdo a sus competencias, en su oportunidad, deberá emitir un nuevo pronunciamiento conforme a ley considerando la aplicación de factores atenuantes<sup>30</sup> y agravantes<sup>31 32</sup>, además de lo señalado en la presente Resolución.

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

De acuerdo a la facultad establecida en los literales a) y b) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE; el numeral 4.2 del artículo 4° del TUO de la LPAG; el artículo 3° de la Resolución Ministerial N° 190-2013-PRODUCE, el artículo 5° de la Resolución Ministerial N° 228-2015-PRODUCE y el artículo único de la Resolución Ministerial N° 00468-2022-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 050-2023-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 28.12.2023, del Área Especializada Colegiada de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

<sup>29</sup> “En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción”

<sup>30</sup> “Artículo 43. - *Atenuantes.*

*A fin de establecer la cuantía de las sanciones aplicables, los órganos sancionadores del Ministerio de la Producción y de los Gobiernos Regionales competentes, según corresponda, deben considerar los factores atenuantes siguientes:*

(...)

3. 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: Se aplica un factor reductor de 30%.**”

<sup>31</sup> “Artículo 44. - *Agravantes.*

*A fin de establecer las sanciones aplicables, el Ministerio de la Producción o los Gobiernos Regionales de acuerdo a sus competencias, consideran como factores agravantes los siguientes:*

(...)

3. 2. **Reincidencia de los infractores sancionados de acuerdo a lo establecido por el T.U.O de la Ley: Se aplica un factor de incremento del 100%.**”

<sup>32</sup> “Artículo 36. - **De la aplicación de la reincidencia**

36.1 Para los casos de infracciones consideradas graves, que afectan la preservación y sostenibilidad de los recursos declarados plenamente explotados, en recuperación o protegidos, la reincidencia se aplica de la siguiente manera:

a) Se considera haber incurrido en reincidencia cuando se comete la misma infracción dentro del plazo de un (1) año contado desde la fecha en que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. En tal caso, se aplica el agravante de reincidencia y cualquier otro que corresponda a la sanción de multa aplicable de acuerdo al Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas y se aplica una suspensión conforme a lo establecido en el artículo 37 del presente Reglamento.

b) De cometerse por tercera vez la misma infracción dentro del plazo señalado en el párrafo precedente, se aplica el doble de la sanción de multa calculada de acuerdo a la fórmula señalada en el artículo precedente, así como la sanción de suspensión conforme al artículo 37 del presente Reglamento.

c) De cometerse por cuarta vez la misma infracción dentro del plazo señalado se procede a cancelar el derecho administrativo otorgado.

(...)



**SE RESUELVE:**

**Artículo 1º.- DECLARAR** la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral N° 2413-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.08.2023; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 2º.- DECLARAR** la **CADUCIDAD** del Procedimiento Administrativo Sancionador tramitado con el expediente PAS-00000067-2022, dándolo por concluido; y proceder a su **ARCHIVO**.

**Artículo 3º.- DISPONER** que la Dirección de Sanciones – PA, remita a la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA el presente expediente, para que conforme a lo dispuesto por el inciso 4) del artículo 259º del TUO de la LPAG, evalúe si corresponde iniciar un nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador contra la empresa **TECNOLOGICA DE ALIMENTOS S.A.**

**Artículo 4º. - DEVOLVER** el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa recurrente de la presente Resolución conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

**DAVID MIGUEL DUMET DELFIN**

Presidente

Área Especializada Colegiada de Pesquería  
Consejo de Apelación de Sanciones

**ROSARIO EMPERATRIZ BENAVIDES PÓVEDA**

Miembro Titular

Área Especializada Colegiada de Pesquería  
Consejo de Apelación de Sanciones

**LUIS ANTONIO ALVA BURGA**

Miembro Titular

Área Especializada Colegiada de Pesquería  
Consejo de Apelación de Sanciones

