



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 00108-2024-PRODUCE/CONAS-1CT

Lima, 15 de agosto de 2024

EXPEDIENTE n.º : 176-2012-PRODUCE/DGS
(491-2016-PRODUCE/CONAS)

ACTO ADMINISTRATIVO : Resolución Directoral n.º 1724-2024-PRODUCE/DS-PA

ADMINISTRADA : COPERSA S.A.

MATERIA : Retroactividad Benigna

SUMILLA : *Se declara **INFUNDADO** el recurso de apelación. En consecuencia, **CONFIRMAR** lo resuelto en el acto administrativo impugnado.*

VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por la empresa **COPERSA S.A.**, con RUC n.º 20519933226, en adelante **COPERSA**, mediante el registro n.º 000051662-2024, presentado el 05.07.2024, contra la Resolución Directoral n.º 1724-2024-PRODUCE/DS-PA, emitida el 17.06.2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. A través del registro n.º 00036598-2024, presentado el 17.05.2024, **COPERSA** solicita la aplicación del principio de retroactividad benigna con excepción al principio de irretroactividad, en relación a la multa de 10 Unidades Impositivas Tributarias¹ impuesta mediante Resolución Directoral n.º 455-2016-PRODUCE/DGS², emitida el 05.02.2016, por haber extraído recursos hidrobiológicos sin ser titular del derecho administrativo, el 21.05.2012, infracción prevista en el numeral 93) del artículo 134 del Reglamento de la Ley

¹ En adelante UIT.

² Al respecto, el recurso de apelación interpuesto por **COPERSA** contra el citado acto administrativo sancionador fue declarado inadmisibile mediante Resolución Consejo de Apelación de Sanciones n.º 272-2016-PRODUCE/CONAS, emitida el 20.05.2016.

General de Pesca, aprobado mediante Decreto Supremo n.° 012-2001-PE, adicionado por el Decreto Supremo n.° 013-2009-PRODUCE.

- 1.2. Posteriormente, con Resolución Directoral n.° 1724-2024-PRODUCE/DS-PA³, emitida el 17.06.2024, se declara improcedente la solicitud de aplicación del principio de retroactividad benigna como excepción al principio de irretroactividad presentada por **COPERSA**.
- 1.3. Por medio del registro n.° 00051662-2024, presentado el 05.07.2024, **COPERSA** interpuso recurso de apelación contra la precitada resolución directoral.

II. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 218, 220 y 221⁴ del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁵, en adelante el TUO de la LPAG, así como el numeral 29.2⁶ del artículo 29 del Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE y modificatoria, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSAPA; corresponde admitir y dar trámite al Recurso de Apelación interpuesto por **COPERSA** al cumplirse los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en las mencionadas disposiciones.

III. ANÁLISIS DEL RECURSO:

A continuación, se mencionarán y analizarán los argumentos de **COPERSA**:

3.1 Respecto a la vulneración de los principios de retroactividad benigna, legalidad y tipicidad.

***COPERSA** señala que están pidiendo la aplicación del principio de retroactividad benigna respecto de la sanción establecida en el numeral 93) del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas - RISPAC, que establece como infracción, realizar actividades pesqueras sin ser el titular del derecho administrativo, por lo que se le impuso*

³ Notificada el 27.06.2024, mediante Cédulas de Notificación Personal n.° 00003831-2024 y n.° 00003832-2024-PRODUCE/DS-PA.

⁴ Artículo 218.- Recursos Administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) **Recurso de apelación**

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 **El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios**, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 220.- Recurso de apelación.

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.

Artículo 221.- Requisitos del recurso.

El escrito del recurso deberá señalar el acto que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo n.° 004-2019-JUS.

⁶ Artículo 29.- Plazos para los actos procedimentales

29.2 Las alegaciones y los recursos de apelación dirigidos a los órganos sancionadores se tienen por válidamente presentados cuando se ingresen por la unidad de trámite documentario del Ministerio de la Producción o de las Direcciones o Gerencias Regionales correspondientes.

una multa de 10 UIT. Al respecto, sostiene que dicha infracción, en el actual régimen sancionador aprobado con el Decreto Supremo n° 017-2017-PRODUCE, ya no existiría.

Por lo tanto, afirma que al no existir actualmente infracción se debió concluir con la extinción de la sanción impuesta. Sin embargo, la Administración declaró improcedente su pedido, pues considera que la sanción conforme al nuevo reglamento sería la establecida en el código 5 del Cuadro de Sanciones del REFSAPA, y cuyo cálculo determinaría una multa más gravosa que la impuesta en la resolución sancionadora.

Al respecto, considera que ello es un error pues la infracción vinculada al código 5 del Cuadro de Sanciones del REFSAPA, recoge la conducta establecida en la infracción relacionada al código 1 del Cuadro de Sanciones del RISPAC. Por lo tanto, aduce que no existe una equivalencia en el análisis de favorabilidad realizado por la Administración, toda vez que fue sancionado con el código 93 y no con el código 1 del RISPAC, vulnerándose así los principios de tipicidad y legalidad.

Finalmente, invoca diversas sentencias del Tribunal Constitucional y pronunciamientos de la Corte Interamericana sobre nulidad de las resoluciones administrativas que no se han regido al debido proceso; por lo que solicita se declare la nulidad del acto administrativo impugnado.

Al respecto, el inciso 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG regula el principio de tipicidad, estableciendo que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Asimismo, establece que las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

Así, al momento de ocurridos los hechos por los cuales fue sancionado **COPERSA**, se encontraba vigente el numeral 93) del artículo 134 del RLGP, adicionado por el artículo 1 del Decreto Supremo n.° 013-2019-PRODUCE, el cual determinó que constituía infracción administrativa, **realizar actividades pesqueras o acuícolas sin ser el titular del derecho administrativo**. Asimismo, el Cuadro de Sanciones del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, en adelante el RISPAC¹⁰, en el código 93, preveía una sanción de multa de 10 UIT.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE, se aprobó el REFSAPA, el cual dispuso la modificación del artículo 134 del RLGP, estableciendo, entre otros, en el numeral 5), como infracción, **extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca**.

Por otro lado, la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE, que aprobó el REFSAPA, 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.

En esa línea, el inciso 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, recoge el principio de irretroactividad, estableciendo que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, **salvo que las posteriores le sean más favorables**. Asimismo, señala que las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, **tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción** y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

Conforme a lo expuesto, cabe precisar que en el presente expediente, **COPERSA** fue sancionada con una multa ascendente a 10 UIT, por haber extraído recursos hidrobiológicos sin ser el titular del derecho administrativo⁷, infracción establecida en el numeral 93) del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, adicionado por el Decreto Supremo n.º 013-2009-PRODUCE. En dicha ocasión se aplicaron las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, es decir, el 21.05.2012.

Actualmente, el artículo 134 de Reglamento de la Ley General de Pesca vigente, fue modificado por el Decreto Supremo n.º 017-2017-PRODUCE, que aprobó el REFSAPA, el cual, entre otros, reordenó las infracciones según las actividades pesqueras y acuícolas.

Ahora, para evaluar la favorabilidad de las nuevas disposiciones sancionadoras, la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura, ha determinado que la conducta descrita en el numeral 93), aplicado a los hechos ocurridos el 21.05.2012, actualmente se encuentra recogida en el numeral 5), el cual tipificó como infracción, **extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca**. En ese sentido, para realizar la comparación entre ambos regímenes, se procedió al cálculo de la sanción compuesta establecida en el código 5 del Cuadro de Sanciones del REFSAPA, es decir, de MULTA, DECOMISO del total del recurso hidrobiológico y REDUCCION DEL LMCE o PMCE, cuando corresponda, para la siguiente temporada de pesca, de la suma de los LMCE o PMCE correspondiente al armador, en una cantidad equivalente al LMCE o PMCE de la embarcación pesquera infractora.

Los resultados de dicho análisis comparativo determinaron que las nuevas disposiciones sancionadoras no eran más ventajosas a **COPERSA**, motivo por el cual se declaró improcedente su solicitud de retroactividad benigna.

Lo expresado por la primera instancia, sobre la infracción por la que fue sancionado **COPERSA** y si dicha conducta se encuentra subsumida en el nuevo régimen sancionador, ya ha sido objeto de análisis por la Administración. Así, es necesario indicar que en el numeral 3.2 del Informe n.º 719-2018-PRODUCE/OGAJ, emitido el 01.06.2018, la Oficina de General de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Producción concluye, entre otro, que la conducta, **“extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca”**, prevista en el vigente numeral 5) del artículo 134, se encontraba subsumida en el modificado numeral 93) del artículo 134, así como se respectiva sanción; motivo por el cual, **“la citada conducta no se encuentra destipificada ni derogada su respectiva sanción”**.

⁷ Según el artículo 1 de la Resolución Directoral n.º 455-2016-PRODUCE/DGS.

En la misma línea, el Informe n.º 231-20218-PRODUCE/DGPARPA-DPO, emitido por la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio en Pesca y Acuicultura, concluye, dado que el título habilitante se otorga para cada persona ya sea natural o jurídica, quien ostenta la titularidad del mismo^{8 9}, que **la conducta tipificada en el numeral 93) se encuentra comprendida en los numerales 5) y 40).**

Asimismo, se puede advertir que si bien el nuevo tipo infractor abriga conductas adicionales al tipo primigenio, esto no implica que la conducta contemplada en el tipo originario hubiere quedado derogado, sino que observa una ampliación de la conducta infractora, en el que se precisa las actividades de extracción, motivo por el cual, no puede entenderse que la norma primigenia por la cual fue sancionada haya sido derogada, pues, el mismo ha sido recogido por la actual normativa, en donde se desprende que ambas sancionan el hecho de realizar actividades pesqueras sin ser titular del derecho administrativo, es decir, **sin contar con el permiso correspondiente**, razón por la cual, no se colige que se haya producido una derogación ni expresa ni tácita de la conducta infractora por la cual **COPERSA** fue sancionada, y menos aún se advierte que el tipo infractor por el cual fue sancionado haya quedado proscrito. Por lo tanto, lo alegado en su recurso administrativo carece de sustento.

En ese sentido, contrariamente a lo alegado por **COPERSA**, efectuada una revisión de esta normativa y estando a las conclusiones de los referidos informes, está determinado que el ilícito administrativo descrito en el anterior numeral 93), actualmente se encuentra recogido en el numeral 5). Por lo tanto, lo alegado en su recurso administrativo carece de sustento.

Por consiguiente, la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura, a través de la resolución apelada, ha procedido conforme a la normativa vigente, en cumplimiento de los principios generales y especiales establecidos en el TUO de la LPAG, determinando que la solicitud de retroactividad benigna como excepción al principio de irretroactividad, referida a la tipificación de la infracción como a la sanción impuesta, es improcedente.

Finalmente, habiendo determinado que el acto administrativo recurrido no ha trasgredido el debido procedimiento, ni los principios de legalidad y tipicidad invocados, no resulta aplicable la jurisprudencia citada por **COPERSA**.

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

⁸ Artículo 43 de la Ley General de Pesca.

Para el desarrollo de las actividades pesqueras conforme lo disponga el Reglamento de la presente Ley, **las personas naturales y jurídicas requerirán de lo siguiente:**

(...)

c) **Permiso de Pesca:**

1. **Para la operación de embarcaciones pesqueras de bandera nacional;** y,

2. Para la operación de embarcaciones pesqueras de bandera extranjera.

(...)

⁹ Artículo 34 del Reglamento de la Ley General de Pesca.- Transferencia del permiso de pesca

El permiso de pesca es indelible de la embarcación pesquera a la que corresponde. La transferencia de la propiedad o posesión de las embarcaciones pesqueras de bandera nacional durante la vigencia del permiso de pesca conlleva la transferencia de dicho permiso en los mismos términos y condiciones en que se otorgaron. **Sólo realiza actividad extractiva el titular del permiso de pesca.**

De acuerdo a las facultades establecidas en el artículo 126 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo n.° 002-2017-PRODUCE; el numeral 4.2 del artículo 4 del TUO de la LPAG; el artículo 6 de la Resolución Ministerial n.° 236-2019-PRODUCE; el artículo 2 de la Resolución Ministerial n.° 0356-2022-PRODUCE; el artículo 3 de la Resolución Ministerial n.° 00407-2021-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión n.° 28-2024-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 07.08.2024, de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1. - DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa **COPERSA S.A.**, contra la Resolución Directoral n.° 01724-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 19.12.2023; en consecuencia, **CONFIRMAR** lo resuelto en el citado acto administrativo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2.- DECLARAR que la presente Resolución agota la vía administrativa, no procediendo ningún recurso en esta vía.

Artículo 3. - DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura, para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa **COPERSA S.A.** de la presente Resolución, conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y publíquese,

CESAR ALEJANDRO ZELAYA TAFUR

Presidente

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

ZORAIDA LUCÍA QUISPE ORÉ

Miembro Titular

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

ROONY RAFAEL ROMERO NAPA

Miembro Titular

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones