



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 00082-2024-PRODUCE/CONAS-2CT

Lima, 24 de septiembre de 2024

EXPEDIENTE n.° : 1536-2013-PRODUCE/DGS, 1701-2014-PRODUCE/DGS, 1699-2014-PRODUCE/DGS y 1500-2013-PRODUCE/DGS (409-2016-PRODUCE/CONAS)

ACTO ADMINISTRATIVO : Resolución Directoral n.° 1731-2024-PRODUCE/DS-PA

ADMINISTRADA : PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.

MATERIA : Retroactividad Benigna

SUMILLA : *DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A., contra la Resolución Directoral n.° 1731-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 17.06.2024; en consecuencia, CONFIRMAR lo resuelto en el citado acto administrativo, quedando agotada la vía administrativa.*

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por la empresa **PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.**, identificada con RUC n.° 20447466547, en adelante **PRODUCTOS MARINOS**, mediante escrito con registro n.° 00053511-2024 de fecha 12.07.2024, contra la Resolución Directoral n.° 1731-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 17.06.2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Resolución Directoral n.° 3956-2015-PRODUCE/DGS de fecha 12.11.2015¹, se resolvió sancionar a **PRODUCTOS MARINOS** por incurrir en la infracción tipificada en el numeral 93² ³ del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado mediante Decreto Supremo n.° 012-2001-PE, adicionado por el Decreto Supremo n.° 013-2009-PRODUCE, en adelante el RLGP,

¹ Notificada mediante Cédula de Notificación Personal n.° 7851-2015-PRODUCE/DGS, el día 24.11.2015.

² Artículo 134.- Otras infracciones

Además de las infracciones administrativas tipificadas en el Artículo 76 de la Ley, se consideran también infracciones:

93. Realizar actividades pesqueras o acuícolas sin ser el titular del derecho administrativo.

³ Actualmente tipificada en el numeral 5 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE que aprueba el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSAPA.

imponiéndose la sanción de multa ascendente a 40 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT.

- 1.2. Mediante Resolución Consejo de Apelación de Sanciones n.º 282-2016-PRODUCE/CONAS de fecha 07.09.2016⁴ se declaró Infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral n.º 3956-2015-PRODUCE/DGS, quedando agotada la vía administrativa.
- 1.3. Mediante escrito con registro n.º 00038255-2024 de fecha 23.05.2024, **PRODUCTOS MARINOS** solicitó la aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 248º del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444⁵, respecto de la sanción de multa impuesta mediante Resolución Directoral n.º 3956-2015-PRODUCE/DGS.
- 1.4. Mediante Resolución Directoral n.º 1731-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 17.06.2024⁶, se resolvió declarar Improcedente la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 248º del TUO de la LPAG, presentado mediante escrito con registro n.º 00038255-2024 de fecha 23.05.2024.
- 1.5. **PRODUCTOS MARINOS**, mediante escrito con Registro n.º 00053511-2024 de fecha 12.07.2024, 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 221⁷ del TUO de la LPAG, así como el numeral 29.2⁸ del artículo 29 del Decreto Supremo n.º 017-2017-PRODUCE y modificatoria, que aprobó el REFSAPA; corresponde admitir y dar trámite al Recurso de Apelación interpuesto por **PRODUCTOS MARINOS** 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 **PRODUCTOS MARINOS**:

Sobre la destipificación de la infracción establecida en el numeral 93 del artículo 134 del RGLP.

⁴ Notificada mediante Cédula de Notificación Personal n.º 00000828-2016-PRODUCE/CONAS-CT, el día 12.09.2016.

⁵ Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS, en adelante el TUO de la LPAG.

⁶ Notificada mediante las Cédulas de Notificación Personal n.º 0003805-2024-PRODUCE/DS-PA y n.º 0003806-2024-PRODUCE/DS-PA, el día 27.06.2024.

⁷ 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.

⁸ 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.

PRODUCTOS MARINOS alega que la conducta establecida en el numeral 93 del artículo 134 del RLGP ha sido derogada; en consecuencia, al solicitar la aplicación de la retroactividad benigna ésta debió determinar la extinción de la multa; sin embargo, la Dirección de Sanciones declaró improcedente dicha solicitud por resultar más gravosa la sanción actual.

Refiere además que la infracción tipificada en el actual numeral 5^º del artículo 134 del RLGP no es la tipificada en el numeral 93, estando más bien comprendida en el código 1¹⁰ del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo n.º 019-2011-PRODUCE (RISPAC) derogado, debiendo aplicarse la Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo n.º 017-2017-PRODUCE, toda vez que el numeral 93 está orientado a los que no son titulares del derecho administrativo (infracción de índole operativo) y no aquellos que no cuentan con permiso de pesca como se establece en el numeral 5 del artículo 134 del RLGP; además de la tipificación de cinco supuestos en los que no se contempla el no ser titular del derecho administrativo.

Alega también que el procedimiento sancionador solo acepta las formas de interpretación restrictivas al estar prohibida la interpretación extensiva o analógica; por ende, los hechos similares que no encajen con la descripción de la falta solo son hechos mas no faltas administrativas y no resultan sancionables.

Finalmente, invoca diversas sentencias del Tribunal Constitucional y pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las que se declara la nulidad de las resoluciones administrativas al no haberse considerado los principios del debido proceso, tipicidad y legalidad.

La Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo n.º 017-2017-PRODUCE, dispone que: “Los procedimientos administrativos sancionadores en trámite se rigen por la normatividad vigente al momento de la comisión de la infracción, salvo que la norma posterior sea más beneficiosa para el administrado. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.” (El subrayado es nuestro).

Sobre el particular, si bien **PRODUCTOS MARINOS** alega que debe aplicarse la disposición mencionada, cabe precisar que el procedimiento administrativo sancionador que derivó en la determinación de su responsabilidad administrativa a través de la Resolución Directoral n.º 3956-2015-PRODUCE/DGS, por haber realizado actividades pesqueras sin ser el titular del derecho administrativo los días 2,3,8 y 10.01.2013, infracción tipificada en el numeral 93 del artículo 134 del RGLP, adicionado por el Decreto Supremo n.º 013-2009-PRODUCE, culminó con la emisión de la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones n.º 282-2016-PRODUCE/CONAS, que declaró Infundado el recurso de apelación interpuesto, acto administrativo que agotó la vía administrativa; en consecuencia, no resulta aplicable la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo n.º 017-2017-PRODUCE invocada por **PRODUCTOS MARINOS**, al no tratarse en la actualidad de un procedimiento administrativo sancionador en trámite.

Sin perjuicio de lo mencionado, el inciso 5 del artículo 248º del TUO de la LPAG, establece respecto al *Principio de Irretroactividad* que: “Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el

⁹ Artículo 134.- Otras infracciones

Además de las infracciones administrativas tipificadas en el Artículo 76 de la Ley, se consideran también infracciones:

5. Extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca o encontrándose éste suspendido o no habiéndose nominado o sin tener asignado un Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE) o un Porcentaje Máximo de Captura por Embarcación (PMCE) o sin estar autorizada para realizar pesca exploratoria o para cualquier otro régimen provisional o sin contar con autorización para realizar actividades de investigación.

¹⁰ Realizar actividades pesqueras o acuícolas sin la concesión, autorización, permiso o licencia correspondiente o si éstos se encuentran suspendidos, o sin la suscripción del convenio correspondiente, o encontrándose éste suspendido, o sin tener asignado un Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE).

momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición." (El subrayado es nuestro).

En efecto, dicho dispositivo legal establece la posibilidad de aplicación de una norma posterior de manera retroactiva a un caso en concreto, si una norma posterior contempla una sanción más benigna, establece plazos inferiores de prescripción, deroga una conducta infractora, modifica elementos del tipo infractor que no aplican a los hechos imputados o, si establece plazos inferiores de prescripción, inclusive en sanciones en etapa de ejecución, lo que dependerá del examen de favorabilidad efectuado.

La premisa en mención sería el fundamento correcto que versa en la solicitud efectuada por **PRODUCTOS MARINOS** mediante escrito con registro n.º 00038255-2024, la cual fue evaluada por la Dirección de Sanciones-PA a través de la resolución impugnada.

Ahora bien, sobre los demás argumentos de **PRODUCTOS MARINOS** que discrepan con la posición que establece que la sanción impuesta (40 UIT) resulta menos gravosa que la señalada en el Cuadro de Sanciones del REFSAPA¹¹, cabe indicar que el inciso 93 del artículo 134º del RLGP (vigente al momento de los hechos) consideraba infracción: "*Realizar actividades pesqueras o acuícolas sin ser el titular del derecho administrativo*".

Posteriormente, a través de la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo n.º 017-2017-PRODUCE, se dispuso la modificación de entre otros, el artículo 134º del RLGP, con el siguiente texto: "*(...) INFRACCIONES RELACIONADAS A LA ACTIVIDAD EXTRACTIVA 5. Extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca o encontrándose éste suspendido, o no habiéndose nominado, o sin tener asignado un Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE) o un Porcentaje Máximo de Captura por Embarcación (PMCE), o sin estar autorizada para realizar pesca exploratoria o para cualquier otro régimen provisional*". (El subrayado y resaltado es nuestro).

En ese sentido, al momento de la comisión de la infracción, esto es los días 2,3,8 y 10.01.2013 se encontraba vigente el numeral 93 del artículo 134 del RLGP, el cual determinó que constituía infracción administrativa, **realizar actividades pesqueras o acuícolas sin ser el titular del derecho administrativo**.

Conforme a lo expuesto, **PRODUCTOS MARINOS** ha sido sancionada con una multa ascendente a 40 UIT, por haber extraído recursos hidrobiológicos sin ser el titular del derecho administrativo¹², infracción establecida en el numeral 93 del artículo 134 del RLGP y vigente al momento de la comisión de la infracción.

Por otro lado, cabe indicar que la conducta descrita en el numeral 93 del artículo 134 del RLGP, actualmente se encuentra recogida el numeral 5 del artículo 134 del RLGP, el cual tipifica como infracción, **extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca**.

¹¹ Multa, Decomiso del total del recurso o producto hidrobiológico y Reducción 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.

¹² Conforme el artículo 1 de la Resolución Directoral n.º 3956-2015-PRODUCE/DGS.

Asimismo, se advierte que en la resolución impugnada, la Dirección de Sanciones-PA ha efectuado el examen de favorabilidad en forma correcta, determinándose que: “(...) En mérito a la sanción analizada correspondería aplicar la sanción de **MULTA** equivalente a **48.838 UIT** en aplicación del artículo 35º del RFSAPA y la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE; el **DECOMISO** de (421.025 t.) del total del recurso hidrobiológico anchoveta extraído, y la **REDUCCIÓN DEL LMCE o PMCE** (...) **aun considerándose el factor atenuante**, se advierte que la sanción a imponerse resulta ser más gravosa, respecto de la sanción impuesta mediante la Resolución n.º 3956-2015-PRODUCE/DGS, que le impuso una **MULTA** ascendente a **40 UIT (CUARENTA UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS)**. En consecuencia, se advierte que, la aplicación retroactiva de la norma no beneficia a **la administrada** (...)”¹³. Asimismo, se ha realizado la comparación de sanciones entre ambos regímenes, resultando más beneficiosa la sanción establecida en el numeral 93 del artículo 134 del RLGP (MULTA), toda vez que la sanción recogida en el numeral 5 del artículo 134 del RLGP, además de la sanción de MULTA, contempla el DECOMISO y REDUCCIÓN DEL LMCE, motivo por el cual se declaró improcedente la solicitud de retroactividad benigna.

De otro lado, en el numeral 3.2 del Informe n.º 719-2018-PRODUCE/OGAJ de fecha 01.06.2018, la Oficina de General de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Producción concluyó, entre otros extremos, que la conducta de “**extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca**”, prevista en el numeral 5 del artículo 134, se encontraba subsumida en el numeral 93 del artículo 134 del RLGP, motivo por el cual, se concluye que la citada conducta no se encuentra destipificada ni derogada su respectiva sanción.

En ese sentido, contrariamente a lo alegado por **PRODUCTOS MARINOS**, se verifica que el ilícito administrativo descrito en el numeral 93 del artículo 134 del RLGP, actualmente se encuentra recogido en el numeral 5 del artículo 134 del RLGP.

Adicionalmente, debe precisarse que en la actualidad no se advierte ninguna disposición posterior que resulte más beneficiosa para **PRODUCTOS MARINOS**; en consecuencia, la solicitud de retroactividad benigna presentada, fue evaluada correctamente por la Dirección de Sanciones-PA.

Finalmente, se verifica que la Resolución Directoral n.º 1731-2024-PRODUCE/DS-PA se encuentra expedida conforme a ley, siendo que la Dirección de Sanciones-PA cumplió con evaluar los argumentos del caso junto con las normas pertinentes; calificándose dicho acto administrativo debidamente motivado. Del mismo modo se observa que dicha resolución ha sido expedida cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo, así como en observancia de los principios establecidos en el TULO de la LPAG.

Por tanto, lo alegado por **PRODUCTOS MARINOS** carece de sustento.

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

De acuerdo a las facultades establecidas en el artículo 126º del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 002-2017-PRODUCE, el numeral 4.2 del artículo 4 del TULO de la LPAG; el artículo 2º de la Resolución Ministerial n.º 517-2017-PRODUCE, el artículo 2º de la Resolución Ministerial n.º 327-2019-PRODUCE, el artículo 3º de la Resolución Ministerial n.º 016-2014-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión n.º 031-2024-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 19.09.2024, de la Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

¹³ Pag. 6 de la Resolución Directoral n.º 1731-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 17.06.2024

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.**, contra la Resolución Directoral n.º 1731-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 17.06.2024; 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 **PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.**, conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y publíquese,

LUIS ANTONIO ALVA BURGA
Presidente
Segunda Área Especializada Colegiada
Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones

DANTE FRANCISCO GIRIBALDI MEDINA
Miembro Titular
Segunda Área Especializada Colegiada
Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones

GLADYS LILIANA ROCHA FREYRE
Miembro Titular
Segunda Área Especializada Colegiada
Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones