



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 00165-2024-PRODUCE/CONAS-1CT

LIMA, 18 de noviembre de 2024

EXPEDIENTE n.º : 04894-2015-PRODUCE/DGS
(00032-2024-PRODUCE/CONAS)
ACTO ADMINISTRATIVO : Resolución Directoral n.º 1987-2024-PRODUCE/DS-PA
ADMINISTRADA : PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS 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 **PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.**, con RUC n.º 20447466547, en adelante **PROMASA**, mediante el registro n.º 000057143-2024, presentado el 25.07.2024, contra la Resolución Directoral n.º 1987-2024-PRODUCE/DS-PA, emitida el 28.06.2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1. A través del registro n.º 00038255-2024, presentado el 23.05.2024, **PROMASA** 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 7092-2017-PRODUCE/DS-PA², emitida el 30.11.2017, por haber extraído recursos hidrobiológicos sin ser titular del derecho administrativo, el 05.06.2015, infracción prevista en el numeral 93) del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 012-2001-PE, adicionado por el Decreto Supremo n.º 013-2009-PRODUCE.

¹ En adelante UIT.

² Al respecto, el recurso de apelación interpuesto por PROMASA contra el citado acto administrativo sancionador fue declarado inadmisibile, mediante Resolución Consejo de Apelación de Sanciones n.º 680-2018-PRODUCE/CONAS, emitida el 18.06.2018.

- 1.2. Posteriormente, con Resolución Directoral n.° 1987-2024-PRODUCE/DS-PA³, emitida el 28.06.2024, se declara improcedente la solicitud de aplicación del principio de retroactividad benigna como excepción al principio de irretroactividad presentada por **PROMASA**.
- 1.3. Por medio del registro n.° 00057143-2024, presentado el 25.07.2024, **PROMASA** 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 **PROMASA** 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 **PROMASA**:

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

***PROMASA** 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 una multa de 10 UIT, infracción administrativa que en el actual Reglamento yo no existe.*

³ Notificada el 08.07.2024, mediante Cédulas de Notificación Personal n.° 00004241-2024 -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.

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 el 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.

Señala que para un pedido de retroactividad benigna se debe aplicar la misma sanción que fue tipificada al momento de la imputación de la infracción administrativa y no una infracción administrativa diferente a la que se le imputa.

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 **PROMASA**, 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 RISPAC, 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, **PROMASA** fue sancionada, entre otro, 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.° 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 05.06.2015.

Actualmente, el artículo 134 de Reglamento de la Ley General de Pesca vigente, fue modificado por el Decreto Supremo n.° 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 05.06.2015, 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 **PROMASA**, motivo por el cual se declaró improcedente su solicitud de retroactividad benigna.

⁷ Conforme el artículo 1 de la Resolución Directoral n.° 04994-2017-PRODUCE/DS-PA.

Ahora, lo expresado por la primera instancia, respecto a la infracción por la que fue sancionado **PROMASA** 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 su respectiva sanción; motivo por el cual, “**la citada conducta no se encuentra destipificada ni derogada su respectiva sanción**”.

En la misma línea, el Informe n.º 231-2018-PRODUCE/DGPAPPA-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 precisan 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**. Al respecto, existen sendos pronunciamientos judiciales firmes¹⁰ que lo confirman.

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 indisoluble 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.**

¹⁰ Como lo es la Sentencia de fecha 14.09.2022, dictada en el expediente n.º 11480-2018-0-1801-JR-CA-01, donde se expresa lo siguiente:

13.4. (...) De otro lado tampoco puede interpretarse que el numeral 93) del artículo 134º del RLGP haya sido derogado por el D.S. N°017-2017-PRODUCE, por cuanto con dicho dispositivo lo que se buscó fue reordenar todo el sistema de sanciones en materia pesquera **y la conducta infractora de realizar actividades extractivas sin ser titular del derecho administrativo fue recogida en el numeral 5 del RFSAPA.** (Resaltado es nuestro)

Asimismo, la Sentencia de fecha 27.07.2021, dictada en el expediente n.º 12395-2018-0-1801-JR-CA-07, donde se expresa lo siguiente:

UNDECIMO: (...) Mas, como se puede apreciar de la nueva organización de tipos infractores del Reglamento de Fiscalización y Sanción de Actividades Pesqueras y Acuícolas (RFSAPA) al que pretende acogerse la demandante, se advierte que sobre la licencia de operación para realizar actividades pesqueras o acuícolas **-ya sea de extracción o procesamiento-** como título habilitante que esta norma proscribía, persigue sino explícitamente, sí como finalidad de esta nueva normativa expresamente dentro del artículo 134º de infracciones, **en el numeral 5) Extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca** (...), así como en el numeral 40) Recibir recursos o productos hidrobiológicos, o realizar actividades de procesamiento sin la licencia correspondiente o si esta se encuentra suspendida; por lo cual, **al continuar la conducta infractora tipificada en los numerales 5 y 40, esta no puede considerarse como conducta destipificada o derogada en sus respectivas sanciones**, teniendo en cuenta ello, **no corresponderá aplicar la derogación tácita de la infracción imputada y su consecuente sanción como argumenta la demandante.** (Resaltado es nuestro)

Por consiguiente, no se colige que se haya producido una derogación ni expresa ni tácita de la conducta infractora tipificada en el numeral 93) por la cual **PROMASA** fue sancionada, y menos aún se advierte que dicho tipo infractor haya quedado proscrito. Por lo tanto, lo alegado en su recurso administrativo carece de sustento.

En ese sentido, contrariamente a lo alegado por **PROMASA**, 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).

En consecuencia, 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 transgredido el debido procedimiento, ni los principios de legalidad y tipicidad invocados, no resulta aplicable la jurisprudencia citada por **PROMASA**.

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

De acuerdo a las facultades establecidas en 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.° 38-2024-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 12.11.2024, 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 **PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.**, contra la Resolución Directoral n.° 1987-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.06.2024; 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.** 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