



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N.º 00111-2026-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 16 de febrero de 2026

EXPEDIENTE N.º : 5044-2015-PRODUCE/DGS.
(085-2025-PRODUCE/CONAS).

ACTO ADMINISTRATIVO : Resolución Directoral n.º 1232-2025-PRODUCE/DS-PA.

ADMINISTRADO : PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.

MATERIA : SOLICITUD DE RETROACTIVIDAD BENIGNA.

SUMILLA : **DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto.
APLICAR DE OFICIO el principio de retroactividad benigna. En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTO** la sanción de multa impuesta a la empresa **PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.**, por haber incurrido en la conducta de haber extraído recursos hidrobiológicos sin ser el titular del derecho administrativo, infracción establecida en el numeral 93 del artículo 134 del RLGP, quedando subsistente las demás sanciones impuestas.

VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por la empresa **PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.** identificada con RUC n.º 20447466547 (en adelante, **PROMASA**), mediante la Hoja de Trámite n.º 00040247-2025 de fecha 14.05.2025 contra la Resolución Directoral n.º 1232-2025-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.04.2025.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. La Hoja de Trámite n.º 00010086-2025 de fecha 06.02.2025, mediante la cual **PROMASA** solicitó la aplicación de retroactividad benigna, únicamente sobre la sanción¹ del numeral 93 del artículo 134 del RLGP impuesta por la Resolución Directoral n.º 4277-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.09.2017.

¹ Por la Resolución Directoral n.º 4277-2017-PRODUCE/DS-PA se sancionó a **PROMASA**, mediante el **artículo 1**, por incurrir en la infracción tipificada por el numeral 93 del artículo 134 del RLGP, con una multa de 10 UIT y mediante el **artículo 2**, por incurrir en la infracción tipificada en el numeral 100 del artículo 134 del RLGP, con la reducción del LMCE ascendente a 1,962.52 t.

- 1.2. La Hoja de Trámite n.° 00010204-2025 de fecha 06.02.2025, a través de la cual **PROMASA** solicitó acogerse al régimen excepcional de reducción para el pago de multas y otras disposiciones en el marco del Decreto Supremo n.° 020-2024-PRODUCE, respecto de la sanción² impuesta mediante la Resolución Directoral n.° 4277-2017-PRODUCE/DS-PA.
- 1.3. La Resolución Directoral n.° 1232-2025-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.04.2025³, mediante la cual la Dirección de Sanciones – PA, resolvió declarar improcedente la solicitud de aplicación de retroactividad benigna como excepción al principio de irretroactividad, presentada mediante la Hoja de Trámite n.° 00010086-2025 de fecha 06.02.2025.
- 1.4. La Hoja de Trámite n.° 00040247-2025 de fecha 14.05.2025, a través de la cual **PROMASA** interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral n.° 1232-2025-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.04.2025.
- 1.5. La Resolución Directoral n.° 02681-2025-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.07.2025⁴, mediante la cual la Dirección de Sanciones – PA, resolvió declarar improcedente la solicitud de acogimiento al régimen excepcional de reducción para el pago de multas administrativas establecido en el Decreto Supremo n.° 020-2024-PRODUCE, presentada a través de la Hoja de Trámite n.° 00010204-2025 de fecha 06.02.2025.
- 1.6. El Decreto Supremo n.° 006-2025-PRODUCE, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo n.° 012- 2001-PE, y el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE, publicado el 13.04.2025.

II. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 218.2 del artículo 218 y el artículo 220 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo n.° 004-2019-JUS y sus modificatorias (en adelante el TUO de la LPAG), así como el numeral 29.2 del artículo 29 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE y sus modificatorias (en adelante el REFSAPA); corresponde admitir y dar trámite al recurso de apelación interpuesto al cumplirse los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en las mencionadas disposiciones.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el recurso de apelación.
- 3.2 Evaluar la pertinencia de aplicación del principio de retroactividad benigna como excepción al Principio de Irretroactividad respecto al numeral 93 del artículo 134 del RLGP, a la luz de la emisión del Decreto Supremo n.° 006-2025-PRODUCE.

² Ídem nota al pie 1.

³ Notificada el 21.04.2025, mediante la Cédula de Notificación Personal n.° 00002002-2025-PRODUCE/DS-PA.

⁴ Notificada el 18.07.2025, mediante la Cédula de Notificación Personal n.° 00003934-2025-PRODUCE/DS-PA.

IV. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

En el presente caso, **PROMASA** solicita que se declare fundado su recurso de apelación, argumentando, en primer lugar, la **vulneración del principio de retroactividad benigna**; sostiene que la sanción impuesta se fundamentó en el numeral 93 del antiguo Reglamento de Inspecciones y Sanciones (RISPAC), el cual tipificaba como infracción "realizar actividades pesqueras sin ser el titular del derecho administrativo", conducta que ha sido derogada en el nuevo Reglamento de Sanciones, dejando de constituir falta administrativa. En ese sentido, alega que, conforme al Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE, debe aplicarse la norma posterior por resultarle más favorable, cuestionando el rechazo de la autoridad, basado en una supuesta mayor gravedad de la nueva norma y la existencia de un pronunciamiento previo, afirmación que resulta imprecisa pues ha sido modificada como mínimo hasta en dos ocasiones, por el Decreto Supremo n.° 006-2018-PRODUCE, publicado el 30.11.2018, y el Decreto Supremo n.° 006-2025-PRODUCE, publicado el 13.04.2025, por lo cual considera perfectamente procedente un nuevo pedido de aplicación del principio indicado.

En segundo lugar, aduce la **vulneración de los principios de legalidad y tipicidad**, señalando que la Dirección de Sanciones aplicó erróneamente el numeral 5 del nuevo Reglamento de Sanciones, equiparándolo de manera impropia con la infracción original, lo cual contraviene el artículo 230 de la Ley n.° 27444, que prohíbe la aplicación extensiva o analógica en materia sancionadora, dado que la conducta imputada ("pescar sin ser titular del permiso de pesca") no corresponde a las tipificadas en el referido numeral 5 (referidas a infracciones operativas de titulares, entre otras, la de extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca), generando así una indebida variación de la imputación original por una más gravosa.

Finalmente, en tercer lugar, denuncia la **afectación al debido proceso administrativo** y al derecho de defensa, citando pronunciamientos del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema (Ejecutoria n.° 517-95-Lima) sobre el necesario respeto a los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora; en consecuencia, solicita que, en aplicación de la retroactividad benigna, se deje sin efecto la sanción impuesta, al haber desaparecido la infracción que dio origen al procedimiento.

Este Consejo considera tener presente que conforme se indica en la Resolución Directoral n.° 4277-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.09.2017, **PROMASA** fue sancionada, entre otras infracciones⁵, por haber extraído recursos hidrobiológicos sin ser el titular del derecho administrativo, infracción establecida en el numeral 93 del artículo 134 del RLGP. En ese sentido, considerando la solicitud planteada, corresponde analizar la evolución en el tiempo de dicha conducta sancionable y su relación con las obligaciones existentes.

4.1 EN CUANTO A LA PERMANENCIA DE LA CONDUCTA SANCIONABLE VISTA LA MODIFICATORIA DEL TIPO INFRACTOR

Sobre este punto, resulta necesario hacer un análisis respecto de la evolución del tipo infractor, lo cual, en buena cuenta resulta ser la consecuencia del incumplimiento de las obligaciones existentes.

⁵ Ídem nota al pie 1.

En primer lugar, debemos tener en consideración al literal c) del artículo 4 de la Ley General de Pesca, aprobada mediante Decreto Ley n.° 25977 (en adelante, la LGP) establece que: **“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: Para la operación de embarcaciones pesqueras de bandera nacional”**. (el resaltado y subrayado es nuestro)

Asimismo, el artículo 44 de la citada ley, establece que *“Las concesiones, autorizaciones y permisos, son derechos específicos que el Ministerio de la Producción otorga a plazo determinado para el desarrollo de las actividades pesqueras, conforme a lo dispuesto en la presente Ley y en las condiciones que determina su Reglamento”*.

A su vez, el citado artículo señala que corresponde al Ministerio de la Producción verificar que los derechos administrativos otorgados se ejerzan en estricta observancia a las especificaciones previstas en el propio título otorgado, así como de acuerdo con las condiciones y disposiciones legales emitidas, a fin de asegurar que éstos sean utilizados conforme al interés de la nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.

En ese sentido, el numeral 1) del artículo 76 del LGP, **establece que está prohibido “Realizar actividades pesqueras sin la concesión, autorización, permiso o licencia correspondiente, o contraviniendo las disposiciones que las regulan”**. (el resaltado y subrayado es nuestro)

Ahora bien, el inciso 28-A⁶ del artículo 28° del RLGP señala que para operar embarcaciones pesqueras de bandera nacional o extranjera en aguas jurisdiccionales peruanas **se requiere permiso de pesca otorgado por el Ministerio de la Producción o, para el caso de embarcaciones artesanales, por el Gobierno Regional competente, el cual es expedido a solicitud de parte; precisando que el permiso de pesca es indesligable de la embarcación a la que corresponde y sólo realiza actividad extractiva el titular del mismo**. (el resaltado y subrayado es nuestro)

En el mismo sentido, el numeral 34.1 del artículo 34⁷ del RLGP precisa que **solo realiza actividad extractiva quien ha obtenido a su favor la titularidad del permiso de pesca correspondiente**.

⁶ “Artículo 28-A. Otorgamiento del permiso de pesca

28-A.1 Para operar embarcaciones pesqueras de bandera nacional o extranjera en aguas jurisdiccionales peruanas se requiere permiso de pesca otorgado por el Ministerio de la Producción o, para el caso de embarcaciones artesanales, por el Gobierno Regional competente, el cual es expedido a solicitud de parte, conforme a lo previsto en el artículo 124 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. La solicitud tiene carácter de declaración jurada. **El permiso de pesca es indesligable de la embarcación a la que corresponde y sólo realiza actividad extractiva el titular del mismo**.

⁷ “Artículo 34. Cambio de titularidad del permiso de pesca de bandera nacional

34.1 La transferencia de la propiedad o posesión de las embarcaciones pesqueras de bandera nacional durante la vigencia del permiso de pesca correspondiente, habilita al adquirente a acceder a la titularidad de dicho permiso en los mismos términos y condiciones en que fue otorgado. **Solo realiza actividad extractiva quien ha obtenido a su favor la titularidad del permiso de pesca correspondiente**.

Por su parte, a través del Decreto Legislativo n.º 1084, que estableció los límites máximos de captura por embarcación, el cuarto párrafo del artículo 9 dispone que: *“En cualquier caso, las actividades extractivas correspondientes sólo podrán ser efectuadas por embarcaciones que cuenten con permiso de pesca vigente para los recursos de anchoveta y anchoveta blanca destinado al Consumo Humano Indirecto (...)”*. (el resaltado y subrayado es nuestro)

Reglamentando la norma anterior, el numeral 18.7 del artículo 18 del Decreto Supremo n.º 021-2008-PRODUCE, dispone que: *“A efectos de la nominación respectiva, las personas naturales o jurídicas que no sean titulares de los respectivos permisos de pesca, pueden acreditar la propiedad o posesión de las mismas y, por ende, el derecho a utilizar el LMCE de la embarcación correspondiente, indicando en su solicitud el número de procedimiento de cambio de titularidad del permiso de pesca en trámite”*.

De esta manera, teniendo en cuenta las precitadas normas, es claro que, a la fecha de la emisión de la presente resolución, los administrados están obligados a contar con permiso de pesca para operar embarcaciones pesqueras y solamente pueden realizar actividad extractiva los titulares de dicho permiso.

Esta postura, es compartida también por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Producción (en adelante, la OGAJ) la cual a través del Informe n.º 00000821-2025-PRODUCE/OGAJ de fecha 12.08.2025, en el numeral 3.17 del rubro análisis precisa:

“3.17 De la lectura en conjunto de las normas antes mencionadas, se concluye que, ninguna persona puede realizar actividades extractivas de recursos hidrobiológicos sin contar, previamente, con permiso de pesca vigente y, por tanto, es una obligación de ineludible cumplimiento; sostener lo contrario implicaría afirmar que las personas pueden realizar actividades extractivas de dichos recursos sin ese permiso de pesca, situación no prevista en ninguna norma del sector pesquero; por el contrario, en puridad, esa afirmación no sólo está negada, sino, prohibida.” (el resaltado y subrayado es nuestro)

Por su parte, vista la modificatoria al numeral 5 del artículo 134 del RLGP, dispuesto por el Decreto Supremo n.º 006-2025-PRODUCE, resulta necesario precisar los alcances de dicha modificatoria. Ello, conforme se detallará a continuación.

Como ya se mencionó en los antecedentes, **PROMASA** ha sido sancionada, entre otras infracciones, por haber incurrido en la infracción al numeral 93 del artículo 134 del RLGP. Dicho tipo infractor fue adicionado en mérito al artículo 1 del Decreto Supremo n.º 013-2009-PRODUCE, el cual establecía como conducta infractora pasible de sanción, la siguiente conducta:

“Realizar actividades pesqueras o acuícolas sin ser el titular del derecho administrativo”. (el resaltado y subrayado es nuestro)

Posteriormente, el citado artículo 134 del RLGP, fue modificado mediante la Única Disposición Complementaria Modificatoria del **Decreto Supremo n.º 017-2017-PRODUCE**, estableciendo en el **numeral 5** el siguiente tipo infractor:

“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 resaltado y subrayado es nuestro)

Al respecto, es pertinente indicar que la Dirección de Sanciones - PA, en su oportunidad, vista la emisión del Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE y su Única Disposición Complementaria Modificatoria, mencionada en el párrafo anterior; decidió consultar a la OGAJ, sobre la vigencia de la tipificación de la conducta infractora que establecía el numeral 93) del artículo 134 del RLGP. En respuesta a ello, conforme se desprende del numeral 3.2 del Informe n.° 719-2018-PRODUCE/OGAJ de fecha 01.06.2018, la OGAJ concluyó, entre otros, que la conducta, de *“extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca”*, se encontraba subsumida en el entonces numeral 93 del artículo 134 del RLGP; **y en dicho contexto normativo**, continuaba tipificada en el numeral 5) del artículo 134 del RLGP; motivo por el cual, *“la citada conducta no se encuentra destipificada ni derogada su respectiva sanción”*.

Sobre el mismo escenario normativo, la Dirección de Sanciones – PA, formuló consulta⁸, a la Dirección de Políticas y Análisis Regulatorio en Pesca y Acuicultura, quienes a través del Informe n.° 231-2018-PRODUCE/DGPAPPA-DPO de fecha 15.06.2018, concluyen que de acuerdo a la LGP y el RLGP, para realizar actividades pesqueras las personas naturales y jurídicas requieren tener el título habilitante correspondiente; y asimismo, indican que considerando que el título habilitante se otorga para cada persona, ya sea natural o jurídica, quien ostenta la titularidad del mismo, se desprende que la conducta tipificada en el numeral 93) se encuentra tipificada en el numeral 5) del artículo 134 del RLGP, en cuanto a la extracción de recursos sin el correspondiente título.

En pocas palabras, queda claro que conforme al marco normativo y a los informes precitados, la conducta del numeral 93) del artículo 134 del RLGP quedó comprendida en el numeral 5) del artículo 134 del RLGP, modificada por el Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE.

Ahora bien, encontrándose vigente el numeral 5) del artículo 134 del RLGP, **su texto fue modificado** en mérito al artículo 3 del Decreto Supremo n.° 006-2018-PRODUCE de fecha **30.11.2018**, en los términos siguientes:

“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”. (el resaltado y subrayado es nuestro)

⁸ En respuesta al Memorando n.° 587-2018-PRODUCE/DGPAPPA-DPO de fecha 15.06.2018.

Es así que, de una simple comparación podemos advertir que la modificatoria del texto del tipo infractor no afectó en absoluto la obligación de contar con permiso de pesca para operar embarcaciones pesqueras.

Por lo tanto, conforme a lo expuesto, corresponde desestimar lo argumentado por **PROMASA** en su recurso de apelación, toda vez que la conducta establecida en el numeral 93 (*“realizar actividades pesqueras (...) sin ser el titular del derecho administrativo”*) se encuentra tipificada en el numeral 5 del artículo 134 del RLGP (*“extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca”*), modificado por el Decreto Supremo n.° 006-2018-PRODUCE, publicado el 30.11.2018.

4.2 EN CUANTO A LA MODIFICATORIA DEL NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 134 DEL RLGP POR EL DECRETO SUPREMO N.° 006-2025-PRODUCE

No obstante, vista la emisión del artículo 2 del Decreto Supremo n.° 006-2025-PRODUCE de fecha **13.04.2025**, se modificó el artículo 134 del RLGP en diversos numerales; y dentro de ellos **nuevamente el numeral 5) del artículo 134 del RLGP, conforme al texto siguiente:**

“5. Realizar actividades extractivas sin que la embarcación cuente con el permiso de pesca o encontrándose éste suspendido o sin tener asignado un Porcentaje Máximo de Captura por Embarcación (PMCE).” (el resaltado y subrayado es nuestro).

De igual modo, mediante el artículo 3 del mismo texto normativo, se incorporó a los numerales 5-A y 5-B. Todo ello de acuerdo a los términos siguientes:

ANTERIOR			MODIFICATORIA		
INFRACCIONES GENERALES			INFRACCIONES GENERALES		
CÓDIGO	INFRACCIÓN	CALIFICACIÓN DE INFRACCIÓN	CÓDIGO	INFRACCIÓN	CALIFICACIÓN DE INFRACCIÓN
INFRACCIONES RELACIONADAS A LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS			INFRACCIONES RELACIONADAS A LAS ACTIVIDADES		
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.	GRAVE	5	Realizar actividades extractivas sin que la embarcación cuente con el permiso de pesca o encontrándose éste suspendido o sin tener asignado un Porcentaje Máximo de Captura por Embarcación (PMCE).	MUY GRAVE
			5-A	Realizar actividades extractivas no habiéndose nominado o sin tener asignado un Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE).	MUY GRAVE
			5-B	Realizar actividades extractivas sin contar con autorización para realizar pesca exploratoria o para cualquier otro régimen provisional o sin contar con autorización para realizar actividades de investigación.	MUY GRAVE

Con todo ello, este Consejo habiendo tomado conocimiento de la norma antes descrita, formuló una consulta⁹ legal a la OGAJ, a efecto de que nos precise:

⁹ Realizada a través de los Memorando n.° 00000555-2025-PRODUCE/CONAS de fecha 05.08.2025 y Memorando n.° 00000584-2025-PRODUCE/CONAS de fecha 20.08.2025.

*“Si, vista la modificatoria al numeral 5 del artículo 134° del RLGP que establece como conducta infractora: “Realizar actividades extractivas sin que la embarcación cuente con el permiso de pesca...”, y el acápite 28-A del artículo 28° y el numeral 34.1 del artículo 34° del RLGP; **se considera como infracción el supuesto de realizar actividades pesqueras sin ser el titular del derecho administrativo o del correspondiente permiso de pesca**”. (el resaltado es nuestro)*

Por su parte, la OGAI mediante los Informes n.° 00000821-2025-PRODUCE/OGAI de fecha 12.08.2025 y n.° 00000883-2025-PRODUCE/OGAI de fecha 28.08.2025, atendió la consulta realizada indicando que:

- “3.2 (...) de conformidad numeral 2.2 del artículo 2 del Reglamento Interno del CONAS del Ministerio de la Producción, aprobado por Resolución Ministerial N° 00378-2021-PRODUCE, el CONAS vela por el cumplimiento y la correcta aplicación de los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora atribuida al Ministerio de la Producción, en el marco de la normativa de la materia.*
- 3.3 (...) en el marco del procedimiento administrativo sancionador y las normas que regulan el funcionamiento de los órganos del Ministerio de la Producción, a diferencia del CONAS, esta Oficina General de Asesoría Jurídica no tiene competencia para calificar un tipo sancionador ni para determinar la eventual comisión de una infracción o para analizar si corresponde, o no, aplicar los principios propios de la potestad sancionadora administrativa”.*

De esta manera, aun cuando existe la obligación de contar con permiso de pesca, este Consejo entiende que únicamente corresponderá sancionar aquellos administrados que su conducta encaje en el actual tipo infractor. Teniendo claro que la conducta anteriormente establecida, no estaba referida a la embarcación pesquera, como hoy sí lo está.

Con todo lo dicho, se advierte que la apelada Resolución Directoral n.° 1232-2025-PRODUCE/DS-PA, (que declaró improcedente la solicitud de retroactividad benigna) fue emitida con fecha **04.04.2025**, es decir, con fecha anterior a la modificatoria realizada en virtud del Decreto Supremo n.° 006-2025-PRODUCE. De ese modo, conforme a los argumentos precisados previamente, demuestra que lo alegado por **PROMASA** en su recurso de apelación carece de sustento.

En buena cuenta, y sin perjuicio de lo señalado, corresponde a esta instancia analizar la aplicación del principio de retroactividad benigna.

4.3 EN CUANTO A LA EVALUACIÓN DEL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD BENIGNA RESPECTO DEL NUMERAL 93 DEL ARTÍCULO 134 DEL RLGP

En esa línea, el artículo 248 del TUO de la LPAG establece que la potestad sancionadora de todas las entidades está regida, entre otros, por el **principio de tipicidad**, que en el primer párrafo dispone lo siguiente: **“Solo 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 (...).** (el resaltado y subrayado es nuestro)

Asimismo, el inciso 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, establece al principio de irretroactividad, señalado 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.**”*

*“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 resaltado y subrayado es nuestro)

En concordancia con dicha norma, la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE, 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.**

De conformidad con el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción¹⁰ y su Reglamento Interno¹¹, el Consejo de Apelación de Sanciones (en adelante CONAS) es el órgano resolutorio que evalúa y resuelve en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos sancionadores del Ministerio.

El numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece respecto al principio de impulso de oficio, que las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

Al respecto, en la Sentencia 01955-2008-PHC/TC¹², fundamentos 5 y 6, el Tribunal Constitucional dejó sentado respecto a la retroactividad benigna que:

“5. (...) el artículo 103, segundo párrafo de la Norma Fundamental señala, además, que: (...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal, cuando favorece al reo.

*6. Del tenor de las normas constitucionales glosadas se establece que, en principio, es de aplicación la norma vigente al momento de la comisión de la infracción penal (principio de legalidad penal) y que **aquellas normas que entraron en vigencia con posterioridad a la comisión de la infracción serán aplicables** -mediante aplicación retroactiva- **sólo si resultan más favorables para el procesado que las vigentes al momento de la comisión de la infracción (retroactividad benigna).** Como consecuencia de ello, ante una sucesión*

¹⁰ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo N.° 002- 2017- PRODUCE. (en adelante ROF de PRODUCE)

¹¹ Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N.° 00378-2021-PRODUCE. (en adelante RI del CONAS).

¹² <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/01955-2008-HC.pdf>

de normas en el tiempo, será de aplicación la más favorable al procesado, lo que ha sido reconocido en el artículo 139, inciso 11 de la Constitución.”

De esta manera, el cumplimiento de las funciones de los órganos resolutivos y en especial para aquellos que cumplen labor sancionadora en la administración, se ha previsto al principio de legalidad, el cual obliga a que deba considerarse y revisarse la aplicación del marco legal vigente a los procedimientos bajo análisis.

Por otro lado, cabe precisar que, la doctrina señala como reglas para el examen de favorabilidad (retroactividad benigna), las siguientes: i) la valoración debe operar en concreto y no en abstracto, lo que significa que es necesario considerar la sanción que correspondería al caso concreto de aplicar la nueva ley, con todas las circunstancias que concurrieron en el caso y la totalidad de previsiones legales establecidas en una y otra norma; y, ii) los términos de comparación deberían ser la vieja y la nueva ley consideradas cada una de ellas en bloque, por lo que no debería ser posible tomar los aspectos más favorables de cada una de ellas; caso contrario, la norma legal que se aplicaría no coincidiría ni con el antiguo ni con el nuevo marco normativo.

Por su parte, es importante señalar que con fecha 10.07.2025, el Consejo de Apelación de Sanciones celebró el plenario¹³ denominado **“23° ANIVERSARIO DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN”**, donde en su **Acuerdo n.° 001-2025**, estableció que:

“En los recursos de apelación en trámite, en los que se advierta que una norma posterior resulte más beneficiosa para el administrado, las áreas especializadas del CONAS procederán de oficio al análisis de la aplicación del principio de retroactividad benigna como excepción al principio de irretroactividad”.

En el presente caso, mediante la Resolución Directoral n.° 4277-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.09.2017, entre otras sanciones¹⁴, se impuso a **PROMASA** una multa de 10 UIT, **por haber incurrido en la conducta de haber extraído recursos hidrobiológicos sin ser el titular del derecho administrativo**, infracción establecida en el numeral 93 del artículo 134 del RLGP. Cabe remarcar que dicha sanción a la fecha, aún se encuentra en etapa de ejecución¹⁵.

En ese escenario, cabe recordar que la aplicación del Principio de retroactividad benigna no implica una reevaluación de los hechos que ya fueron determinados, sino la comparación normativa que estuvo vigente a la fecha de la determinación de la sanción, con aquella posterior, aplicando esta última en tanto efectivamente le sea más favorable al administrado.

De esta manera, como ya se tiene dicho en el numeral 4.1 de la presente resolución, si bien es unánime y firme la obligación de que los administrados cuenten con permiso de pesca para realizar actividades extractivas y que solo puede realizar actividad extractiva quien sea titular del mismo; vista la nueva modificación del tipo infractor del numeral 5 del artículo 134 del RLGP; ampliamente detallada en el numeral 4.2 del presente

¹³ <https://transparencia.produce.gob.pe/images/produce/conas/pleno/acta-001-2025.pdf>

¹⁴ Ídem nota al pie 1.

¹⁵ <https://consultasenlinea.produce.gob.pe/ConsultasEnLinea/consultas.web/consav/coactiva>

documento, solo será sancionable el supuesto en el que se verifique la embarcación pesquera no cuente con el respectivo permiso de pesca.

Con ello, en tanto la embarcación pesquera JOSE MANUEL III con matrícula PT-5128-CM¹⁶, el día 01.05.2015, contaba con permiso de pesca a nombre de la EMPRESA PESQUERA LOBOS DE AFUERA S.A. en virtud a la Resolución Directoral n.° 031-2006-PRODUCE/DNEPP, se entiende que la conducta por la cual fue sancionada **PROMASA** con 10 UIT (en ejecución), no encaja en el actual tipo infractor, y, por lo tanto, no es una conducta sancionable. Ello, en cumplimiento de los principios de legalidad, tipicidad y de retroactividad benigna.

Por lo tanto, corresponde dejar sin efecto, únicamente, la multa impuesta mediante el artículo 1 de la Resolución Directoral n.° 4277-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.09.2017 que sancionó a **PROMASA** con una multa de 10 UIT, **por haber incurrido en la conducta de haber extraído recursos hidrobiológicos sin ser el titular del derecho administrativo**, infracción establecida en el numeral 93 del artículo 134 del RLGP, quedando subsistentes las demás sanciones impuestas en la mencionada resolución directoral.

V. OTRAS CONSIDERACIONES

En el presente caso, de la revisión del expediente este Consejo advierte que en la misma fecha (**06.02.2025**) **PROMASA** presentó dos solicitudes. Por la primera, pretende la aplicación de retroactividad benigna (H.T. n.° 00010086-2025) respecto de la sanción; por haber incurrido en el numeral 93 del artículo 134 del RLGP; impuesta mediante el artículo 1 de la Resolución Directoral n.° 4277-2017-PRODUCE/DS-PA; y mediante la segunda, solicitó acogerse al régimen establecido en el Decreto Supremo n.° 020-2024-PRODUCE (H.T. n.° 00010204-2025), también respecto a la citada resolución de sanción.

Al respecto la Dirección de Sanciones – PA en un primer momento, a través de la Resolución Directoral n.° 1232-2025-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.04.2025, resolvió declarar improcedente la solicitud de aplicación de retroactividad benigna como excepción al principio de irretroactividad, presentada mediante la hoja de trámite n.° 00010086-2025. Ante lo cual, **PROMASA**, a través de la Hoja de Trámite n.° 00040247-2025 de fecha 14.05.2025, interpuso recurso de apelación contra la citada resolución directoral.

Posteriormente, mediante la Resolución Directoral n.° 02681-2025-PRODUCE/DS-PA de fecha **14.07.2025**, la referida dirección resolvió declarar improcedente la solicitud de acogimiento al régimen excepcional de reducción para el pago de multas y otras disposiciones en el marco del Decreto Supremo n.° 020-2024-PRODUCE, presentada por a través de la hoja de trámite n.° 00010204-2025.

No obstante, lo señalado y siendo así los hechos, invocamos al artículo 161¹⁷ del TUO de la LPAG, el cual establece que, para la solución de un mismo caso, solo debe organizarse

¹⁶ <https://consultasenlinea.produce.gob.pe/ConsultasEnLinea/consultas.web/embarcacion#>

¹⁷ Artículo 161.- Regla de expediente único

161.1 Sólo puede organizarse un expediente para la solución de un mismo caso, para mantener reunidas todas las actuaciones para resolver.

un único expediente donde se reúnan todas las actuaciones relacionadas con el caso. Esto busca mantener la unidad y facilitar la gestión del procedimiento administrativo.

Además, el artículo 164 del TUO de la LPAG, dispone la intangibilidad¹⁸ del expediente, de tal manera, las entidades públicas podrán emplear medios informáticos para el archivo y tramitación de expedientes, previendo entre otros, la inalterabilidad de su contenido.

En la misma línea, el **principio de predictibilidad o de confianza legítima**, recogido en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, precisa que las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

Bajo el alcance de dichas disposiciones, es obligación de la autoridad administrativa reunir todos los documentos del caso planteado en un solo expediente, garantizando que el mismo **SE RESUELVA RESPECTO DE TODO LO SOLICITADO POR EL ADMINISTRADO**, esto permite también, **resguardar el ejercicio de la competencia administrativa**¹⁹ por parte de la autoridad competente.

Dicho esto, y aun cuando correspondía que la Dirección de Sanciones – PA resuelva en acto único, no se pronunció sobre la solicitud de acogimiento al régimen establecido en el Decreto Supremo n.º 020-2024-PRODUCE (H.T. n.º 00010204-2025).

Dicha instancia elevó el **12.06.2025** los actuados a este Consejo, únicamente, con la Resolución Directoral n.º 1232-2025-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.04.2025 y su recurso de apelación; y posteriormente, y por solicitud de este Consejo, la Dirección de Sanciones – PA mediante el Memorando n.º 00003274-2025-PRODUCE/DS-PA²⁰, remitió los documentos faltantes del expediente como es la Resolución Directoral n.º 02681-2025-PRODUCE/DS-PA de fecha **14.07.2025**.

Sumado a lo anterior, advertimos que, con la entrada en vigencia del nuevo marco normativo establecido por el Decreto Supremo n.º 006-2025-PRODUCE, la Dirección de Sanciones – PA debió analizar la aplicación del principio de retroactividad benigna en el marco del pronunciamiento del acogimiento al Decreto Supremo n.º 020-2024-PRODUCE en la Resolución Directoral n.º 02681-2025-PRODUCE/DS-PA. Ello, considerando a que el régimen jurídico no era el mismo al que se encontraba vigente al momento de emitir la Resolución Directoral n.º 1232-2025-PRODUCE/DS-PA.

161.2 Cuando se trate de solicitud referida a una sola pretensión, se tramitará un único expediente e intervendrá y resolverá una autoridad, que recabará de los órganos o demás autoridades los informes, autorizaciones y acuerdos que sean necesarios, sin perjuicio del derecho de los administrados a instar por sí mismos los trámites pertinentes y a aportar los documentos pertinentes.

¹⁸ Artículo 164.- Intangibilidad del expediente

164.3 Las entidades podrán emplear (...) medios informáticos para el archivo y tramitación de expedientes, previendo las seguridades, inalterabilidad e integridad de su contenido (...).

¹⁹ Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia. - Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, **grado**, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

²⁰ Recibido el 07.08.2025.

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; y, 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.

En ese sentido, a la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE, establece entre otras cosas, que cuando la norma posterior sea más beneficiosa para el administrado, la retroactividad benigna se aplicará de oficio, en primera o segunda instancia. No obstante, la primera instancia pese a haber resuelto la solicitud de acogimiento al Decreto Supremo n.° 020-2024-PRODUCE, no realizó el análisis de retroactividad en ese momento. En ese contexto, se pone nuevamente en evidencia la alteración al trámite del procedimiento por causa propia de la Dirección de Sanciones – PA.

Con todo lo señalado, el CONAS entiende que la Dirección de Sanciones – PA con la emisión de dos actos administrativos y la no evaluación de la retroactividad benigna a la luz de la modificación normativa, no efectuó una adecuada tramitación del procedimiento administrativo. Generándose así un claro impacto negativo en el servicio público que brindamos como institución, tanto a los administrados en la emisión de actos administrativos innecesarios que genera la clara percepción de ineficacia en la gestión de los servicios que brindamos, como en el uso de los recursos públicos (recursos humanos y logísticos) que no se están usando correctamente para los fines previstos. Lo cual, podría conllevar al establecimiento de las responsabilidades del caso.

Atendiendo ello, esta Área Especializada deja constancia que, invocando al principio de celeridad, orientados a no dilatar innecesariamente el procedimiento, ha emitido un pronunciamiento conforme a lo señalado *ut supra*.

Por ello, se **EXHORTA** a la Dirección de Sanciones – PA para que previamente a la elevación de los recursos de apelación de los expedientes en trámite, deberá evaluar y emitir un pronunciamiento por todas las cuestiones planteadas por los administrados en acto único. De no ser posible realizar dicho análisis, deberá justificar las razones por las cuales no emitió un pronunciamiento sobre alguna cuestión planteada. Con ello, consideramos que se cumple plenamente con los fines de un Estado garante que asegura un debido procedimiento administrativo, legitimando así la predictibilidad y la confianza legítima depositada por los administrados en la administración pública.

Por estas consideraciones, de conformidad con los actuados del expediente²¹, lo establecido en la LGP, el RLGP, el REFSPA, el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a la facultad establecida 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 2 de la Resolución

²¹ Se deja constancia que los documentos mencionados en la presente resolución forman parte de los antecedentes como los anexos (A, B, C, D, E, F, G, H, I)

Ministerial n.° 065-2025-PRODUCE, el artículo 4 de la Resolución Ministerial n.° 216-2025-PRODUCE, y el artículo 2 de la Resolución Ministerial n.° 223-2025-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado por unanimidad conforme al Acta de Sesión n.° 009-2026-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 13.02.2026, del Área Especializada Colegiada 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.° 1232-2025-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.04.2025. Por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2. – APLICAR DE OFICIO el principio de retroactividad benigna. En consecuencia, corresponde **DEJAR SIN EFECTO** la sanción de multa impuesta a la empresa **PROCESADORA DE PRODUCTOS MARINOS S.A.**, mediante el artículo 1 de la Resolución Directoral n.° 4277-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.09.2017, por haber incurrido en la conducta de haber extraído recursos hidrobiológicos sin ser el titular del derecho administrativo, infracción establecida en el numeral 93 del artículo 134 del RLGP; quedando subsistente los demás extremos, entiéndase, la sanción al numeral 100, impuesta en la mencionada resolución directoral. Ello, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 3. – EXHORTAR a la Dirección de Sanciones – PA, a que observe lo señalado en el punto **V.**, de la presente resolución.

Artículo 4. – DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones - PA 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,

RICARDO GABRIEL HERBOZO COLQUE

Presidente

Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones

JESÚS ORLANDO MORALES TAPIA

Miembro Titular

Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones

MAYRA NOEMÍ HORNA MONTALVO

Miembro Titular

Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones