

**Pontificia Universidad Católica del
Perú Facultad de Derecho**



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

**La aplicación del principio de razonabilidad en los procedimientos
administrativos sancionadores en materia acuícola: estudio a partir de la
normativa vigente**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho
Administrativo**

AUTORA:
KADRIA LIVIA MOGROVEJO MEZA

ASESOR:
PAUL NICOLAS VILLEGAS VEGA

CÓDIGO DE LA ALUMNA:
20204289

AÑO
2020

RESUMEN

El presente trabajo académico, tiene por finalidad analizar y desarrollar la aplicación del principio de razonabilidad durante el ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores en materia acuícola de la Dirección General de Supervisión y Fiscalización y Sanción a propósito de la Resolución Directoral N° 069-2020-PRODUCE/DS-PA que versa sobre una infracción administrativa en materia acuícola.

Para ello, se realiza una breve descripción jurídica sobre el principio de razonabilidad en su desarrollo jurisprudencial por parte del Tribunal Constitucional. Asimismo, uno de los objetivos del presente artículo es buscar una reflexión jurídica sobre la aplicación del principio de proporcionalidad, el cual contiene intrínsecamente al principio de razonabilidad, en la actividad de fiscalización que realiza el Ministerio de la Producción.

Asimismo, el presente artículo académico se justifica en el pronunciamiento administrativo que emite el Ministerio de la Producción (PRODUCE), a través de su órgano de línea, en mérito al ejercicio de su potestad sancionadora durante la aplicación del principio de razonabilidad en el momento de la graduación e imposición de una sanción pecuniaria, como una multa.

De este modo, el objetivo del presente artículo es realizar un análisis sobre la sanción que impone el PRODUCE y de cómo se realiza la aplicación de los criterios de graduación para la imposición de una sanción. Además, si el PRODUCE cumple con la aplicación del principio de razonabilidad, de conformidad con lo dispuesto en nuestro marco normativo vigente.

Finalmente, después de realizado el referido análisis se obtiene como una de las principales conclusiones del presente artículo que no hay una aplicación correcta y exhaustiva del principio de razonabilidad por parte del PRODUCE, durante la imposición de la sanción materializada en su resolución administrativa que se analizara en el desarrollo del trabajo académico.

Índice de Contenido

I. Introducción	3
II. El principio de razonabilidad y su aplicación en el derecho administrativo peruano. El caso puntual de su aplicación en el procedimiento sancionador del Ministerio de la Producción.....	4
2.1 Marco conceptual y contenido del principio de razonabilidad en el marco constitucional, a partir del desarrollo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano.	4
2.2 Marco conceptual y contenido del principio de razonabilidad en el marco de la doctrina.....	9
2.3 El principio de razonabilidad en los procedimientos administrativos sancionadores	13
III. El procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por la Dirección de Supervisión y Fiscalización, y Sanción de Pesca y Acuicultura del PRODUCE	17
3.1 Regulación normativa y funciones del Dirección de Supervisión y Fiscalización, y Sanción de Pesca y Acuicultura del PRODUCE.....	17
3.2 La potestad Sancionadora de la Dirección de Sanción de Pesca y Acuicultura del PRODUCE.....	19
3.3 El principio de proporcionalidad en los procedimientos administrativos sancionadores en materia acuícola por parte de la Dirección de Sanción de Pesca y Acuicultura del PRODUCE.	23
IV. Conclusiones.....	33
V. Bibliografía.....	36

I. Introducción

El presente trabajo académico desarrolla el concepto del principio de razonabilidad y su aplicación en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos por el Ministerio de la Producción en el desarrollo de las actividades de la acuicultura como actividad económica de interés nacional; asimismo, se analizará si existe una correcta aplicación de este principio en los procedimientos administrativos sancionadores en materia acuícola.

El principio de razonabilidad es concebido como una garantía frente al ejercicio de la actividad de fiscalización, potestad atribuida a la administración. Este principio dispone que la actividad de fiscalización se encuentre ponderada entre el incumplimiento de la obligación fiscalizable y la medida administrativa impuesta en el marco de la actividad fiscalización. Así, durante el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública, el principio de razonabilidad dispone la adecuación o proporcionalidad (razonabilidad) entre la gravedad de la conducta infractora y la sanción administrativa impuesta en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Finalmente, en la presente investigación, se analizará la normativa especial vigente del sector acuícola a fin de establecer si éstas son pertinentes y aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por el Ministerio de la Producción a través de sus órganos competentes de fiscalización realizados por la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de Pesca y Acuicultura del Ministerio de la Producción.

II. El principio de razonabilidad y su aplicación en el derecho administrativo peruano. El caso puntual de su aplicación en el procedimiento sancionador del Ministerio de la Producción

2.1 Marco conceptual y contenido del principio de razonabilidad en el marco constitucional, a partir del desarrollo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano.

El Tribunal Constitucional como órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad, ha desarrollado y establecido, mediante su jurisprudencia, diversos conceptos y pautas para la aplicación del principio de razonabilidad o proporcionalidad, lo cual ha permitido a quienes aplican el derecho a partir del ejercicio de la función jurisdiccional y administrativa, una correcta aplicación del principio de razonabilidad.

Resulta conveniente, antes de continuar con el desarrollo del principio en comentario, realizar una breve precisión en relación a la noción que concentra un principio, es así que, los principios – en general- son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, pero, teniendo en cuenta las situaciones fácticas y jurídicas; por tal motivo, se señala que los principios son mandatos de optimización, los cuales tienen como característica que el cumplimiento se produce en diferentes grados. Puesto que, la medida a cumplirse se encuentra a las posibilidades fácticas y jurídicas (Alexy 2010: 458).

Ahora bien, establecida la noción de lo que es un principio, podemos concluir diciendo que los principios son mandatos de optimización y se aplican mediante la ponderación, debiendo tener en cuenta el caso en concreto materia de análisis. Siendo esto así, a continuación, se abordará sobre el principio de razonabilidad, no obstante, es preciso señalar que, en nuestro ordenamiento jurídico, el Tribunal Constitucional, ha esbozado que la distinción entre el principio de razonabilidad y proporcionalidad no estaba del todo clara y precisa.

Precisamente, la falta de claridad se debe a causa de lo establecido en el último párrafo del artículo 200° de la Constitución Política del Perú, en el que se dispone que, cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo.

Al respecto, Tribunal Constitucional sostiene que el principio de proporcionalidad es un principio general del derecho debidamente positivizado, conforme lo señalado en la sentencia contenida en el expediente N° 010-2002-AI/TC:

195. El principio de proporcionalidad es un principio general del derecho expresamente positivizado, cuya satisfacción ha de analizarse en cualquier ámbito del derecho. En efecto, en nuestro ordenamiento jurídico, éste se halla constitucionalizado en el último párrafo del artículo 200 de la Constitución. En su condición de principio, su ámbito de proyección no se circunscribe sólo al análisis del acto restrictivo de un derecho bajo un estado de excepción, pues como lo dispone dicha disposición constitucional, ella sirve para analizar cualquier acto restrictivo de un atributo subjetivo de la persona, independientemente de que aquel se haya declarado o no (...).

En tal sentido, el Tribunal Constitucional, reconoce la existencia del principio de proporcionalidad como un principio del ordenamiento jurídico peruano, invocable por tanto en cualquiera de los ámbitos del derecho.

No obstante, para el Tribunal Constitucional, la razonabilidad comporta una adecuada relación lógico – axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado (STC N° 0090-2004-AA/TC: fundamento 35, tercer párrafo). Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado mediante la sentencia contenida en el expediente N° 006-2003-AI/TC, lo siguiente:

9. El principio de razonabilidad implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos. Este principio adquiere mayor relevancia en el caso de aquellos supuestos referidos a restringir derechos (...).

Nótese entonces que el Tribunal Constitucional sostiene que el principio de razonabilidad implica realizar un razonamiento lógico, esto es, evitar que el juzgador tome una decisión arbitraria ante conflictos y que vulneren derechos contemplados en la esfera del ordenamiento jurídico. De modo que, se trata de determinar si existe una relación de equilibrio o de adecuada correspondencia entre la afectación que llega a sufrir un derecho constitucional, y la conservación de un bien o interés público que aparece precisamente como causa de esa afectación.

Ahora bien, es importante mencionar que el Tribunal Constitucional, no sólo habla del principio de razonabilidad, sino que también, hace mención del test de razonabilidad, por el que, mediante este test se controla, en primer lugar, si el tratamiento diferenciado está provisto de una justificación; en segundo lugar, si entre la medida adoptada y la finalidad perseguida existe relación y, finalmente, se determina si se trata de una medida adecuada y necesaria, esto es, si respeta el principio de proporcionalidad (STC N° 1277-2003-HC/TC: fundamento 6). En ese sentido, el test de razonabilidad, vendría a equivaler al test de proporcionalidad, que a su vez es algo distinto a la razonabilidad.

Dentro de este marco, el Tribunal Constitucional ha mencionado en el fundamento 15 de la sentencia contenida en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC que:

15. El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y está configurado en la Constitución en sus artículos 3° y 43°, y plasmado expresamente en su artículo 200°, último párrafo. Si bien la

doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, *prima facie*, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.

Y es que más allá de la convención doctrinaria que admite su autonomía como concepto, en puridad, la proporcionalidad es una modalidad más de la razonabilidad (razonabilidad instrumental) (STC N° 0090-2004-AA/TC: fundamento 35, décimo párrafo).

De esta manera, se genera una sinopsis si se concibe que la proporcionalidad o razonabilidad significan exactamente lo contrario a arbitrariedad. Es decir, lo razonable y proporcionado supone el rechazo de todo acto o norma arbitraria, arbitrariedad entendida como, el reverso de la justicia y el derecho (STC N° 0090-2004-AA/TC: fundamento 12, cuarto párrafo).

Se hace necesario mencionar que, para efectos del presente artículo, resulta pertinente traer a colación sentencia del Tribunal Constitucional contenida en el expediente N° 00535-2009-PA/TC, tramitada dentro en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública, la que señala lo siguiente:

13. Al respecto, este Colegiado considera que el establecimiento de disposiciones sancionatorias, tanto por entidades públicas como

privadas, no puede circunscribirse a una mera aplicación mecánica de las normas, sino que se debe efectuar una apreciación razonable de los hechos en cada caso concreto, (...). El resultado de esta valoración llevará a adoptar una decisión razonable y proporcional.

14. (...) se debe tener en cuenta el principio de proporcionalidad, el cual está estructurado por tres subprincipios: (i) el de idoneidad o de adecuación; (ii) el de necesidad; y (iii) el de proporcionalidad en sentido estricto. Esto supone que el Tribunal deberá evaluar todas las posibilidades fácticas (idoneidad y necesidad), a efectos de determinar si, efectivamente, en el plano de los hechos, no existía otra posibilidad menos lesiva para los derechos en juego que la decisión adopta.

18. (...) el análisis de la razonabilidad de una medida implica determinar si se ha dado:

a. La elección adecuada de las normas aplicables al caso y su correcta interpretación, tomando en cuenta no sólo una ley particular, sino el ordenamiento jurídico en su conjunto.

b. La comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean al caso, que implica no sólo una contemplación en "abstracto" de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas, pues sólo así un "hecho" resultará menos o más tolerable, (...)

c. Una vez establecida la necesidad de la medida de sanción, porque así lo ordena la ley correctamente interpretada en relación a los hechos del caso que han sido conocidos y valorados en su integridad, entonces el tercer elemento a tener en cuenta es que la medida adoptada sea la más idónea y de menor afectación posible a los derechos de los implicados en el caso.

Siendo esto así, concluimos entonces que cuando se habla de proporcionalidad o razonabilidad se habla fundamentalmente de evitar la actuación arbitraria del poder, en particular, cuando se refiere de su actuación

respecto de los derechos constitucionales o fundamentales; siendo para el Tribunal Constitucional el principio de razonabilidad, una valoración sobre el resultado de la justificación lógica del juzgador, lo cual se materializa en la decisión tomada; y el principio de proporcionalidad es el medio por el cual se llega a dicha decisión, en la cual se aplica los tres subprincipios del principio de proporcionalidad como son el de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto, los cuales vienen a ser parte del test de proporcionalidad.

2.2 Marco conceptual y contenido del principio de razonabilidad en el marco de la doctrina.

En la actualidad, existen numerosas y diversas formas de aproximarse a una definición o concepción del principio de razonabilidad, las cuales se han originado principalmente de la doctrina. Así, la doctrina refiere que el principio de razonabilidad “está diseñado a fin de evitar que la sanción carezca de efecto disuasivo, pero a la vez que no constituya un exceso de punición de tal manera que la sanción resulte ser confiscatoria” (Morón 2017: 755).

Resulta pertinente mencionar -previamente- que el contenido de la potestad sancionadora de la Administración Pública se encuentra necesariamente sujetos en forma directa a la Constitución, los principios constitucionales y el respeto de los derechos fundamentales. En dicho sentido, la Constitución Política del Perú de 1993, aborda el principio de proporcionalidad, al igual que el principio de razonabilidad, en el último párrafo del artículo 200^o, configurándolo como criterio que debe examinar el juzgador al momento de pronunciarse sobre las demandas de amparo y de habeas corpus¹.

¹ Constitución Política del Perú
“Art. 200. Son garantías constitucionales
(...)

Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo. No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio.”

No obstante, para hacer efectiva la tutela antes mencionada, resulta necesaria la aplicación de principios que parten del ámbito constitucional, a fin de garantizar el interés público y las libertades de los ciudadanos.

Para Pedro Grandez la razonabilidad, en estricto, se integra al principio de proporcionalidad. Uno de los presupuestos de éste es la exigencia de determinar la finalidad de la intervención en el derecho de igualdad; “dado que los mismos reinciden y señalan en que la sanción debe ser proporcionada a la gravedad de la infracción. Es ahí donde se inserta el principio de proporcionalidad. En un primer momento, este principio debe ser tenido en cuenta por el legislador al establecer un marco normativo sancionador. Y un segundo momento, cuando el órgano sancionador tiene que fijar una sanción concreta dentro del marco legal” (Rebollo, Izquierdo, Alarcon, Bueno 2005:36).

Esta vinculación existente entre el principio de proporcionalidad y razonabilidad puede ser mejor entendida si consideramos que, el principio de proporcionalidad guarda con respecto al principio de razonabilidad una relación de género especie, entendida esta última como la exigencia de que los actos que los sujetos realizan frente a los hechos y circunstancias que se sustentan en argumentos objetivos de razonamiento basados en valores y principios y, por tanto, cumplan con los requisitos de ser generalmente aceptados por la colectividad como una respuesta adecuada a los retos que presenta la realidad frente al actuar humano jurídicamente relevante (Rubio 2005: 167-168). Desde esta perspectiva la razonabilidad abarca la proporcionalidad, siendo esta una consecuencia o manifestación de aquella, mediante la cual se puede llegar a determinar si una actuación estatal es o no jurídicamente la más adecuada para perseguir un determinado fin (Ignacio y Zúñiga 2011: 201).

Visto entonces que el contenido del principio de razonabilidad se encuentra directamente vinculado con el principio de proporcionalidad, que conlleva a la adecuación aplicable entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, podríamos afirmar que el legislador peruano

ha asumido el contenido material del principio de proporcionalidad denominándolo razonabilidad.

De esta manera, frente a las intervenciones de los poderes públicos que limiten derechos, libertades o intereses de los particulares, el principio de proporcionalidad se presenta como un instrumento de control jurídico que verifica la legalidad de la medida adoptada, operando a través de un proceso valorativo de ponderación justificada y razonable de los elementos de la norma habilitante – presupuesto de hecho, los medios y el fin–, para declarar finalmente si se adecua o no tal medida al ordenamiento jurídico. En la esencia de este principio relacional, como así lo denominara tiempo atrás Barnes Vázquez en un estudio particular, es donde se encuentra la valoración de una ecuación medio-fines en la que se compara dos magnitudes: los medios a la luz del fin, quedando condicionada la actividad administrativa al determinar que, si existen diferentes alternativas para alcanzar los fines, se debe optar por la menos restrictiva de derechos (citado en Navarro 2017).

De lo contrario, la adopción de medidas desproporcionadas por parte de la Administración supone una quiebra de la regularidad y normalidad de producción normativa y aplicación del Derecho Administrativo no cumpliéndose de manera satisfactoria el principio de legalidad, de ahí la importancia de un control de proporcionalidad de la acción administrativa (citado en Navarro 2017).

Para Santofimio Gamboa el principio de proporcionalidad, tiene una vinculación a la denominada “ponderación”, esto es, el balanceo o búsqueda de equilibrio entre principios al momento en que el operador jurídico perteneciente a la Administración Pública va a tomar una decisión en ejercicio de su potestad sancionadora, a fin de que dicha decisión sea la más adecuada y conforme al interés público o general (2013: 16). Así, el autor concibe dicho principio como un principio general del derecho al señalar:

(...) derivado de la idea de justicia material a través de la cual se busca fundamentalmente que las restricciones estatales de los

derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a las personas – subjetivos – sea realmente útil, imprescindible, necesaria y sobre todo equilibrada y fundada en razones de interés general especialmente dirigidas a la protección de los intereses de la colectividad; así mismo, que el ejercicio de las competencias estatales en relación con los derechos de los asociados se agote con la menor intensidad posible, que ninguna acción del Estado exceda de lo necesario para alcanzar los objetivos establecidos en el ordenamiento jurídico (2013: 26-27).

Adicionalmente, explica que esta técnica de ponderación resulta sumamente útil en escenarios usualmente complejos, en los cuales las actividades administrativas sancionadoras no están dominadas por reglas que requieran simple y necesariamente un ejercicio de subsunción normativa, generando, por ende, espacios abiertos y objetivos para la imposición de sanciones por parte de la Administración Pública, sanciones que deben dosificarse o, por lo menos, contar con una cierta dosimetría (2013: 16).

En ese sentido, el citado autor afirma que el principio de proporcionalidad, enfocado desde la óptica de la ponderación, no obstante, las críticas recientes de la doctrina, pero también a partir del reconocimiento de sus fortalezas, constituye un preciado e importante instrumento de aplicación de principios jurídicos cuando estos entren en colisión y no de simples reglas bajo consideraciones meramente formales de subsunción (2013: 17).

Se puede apreciar entonces que, el principio de proporcionalidad se concibe como un instrumento que busca resolver el conflicto que surge entre principios al momento de aplicar una sanción en materia administrativa, los cuales no se rigen bajo el contenido usual de las normas - regla, es decir, normas que siguen la estructura, esto es un supuesto de hecho - consecuencia jurídica (para el caso en específico, un supuesto de hecho - sanción administrativa). Por el contrario, se trata de norma que regulan una estructura de mandatos de optimización, en términos de Alexy, en el sentido que

ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas existentes.

De esta manera, la utilidad y finalidad del principio de proporcionalidad en el ámbito del Derecho, especialmente en el caso del Derecho Administrativo Sancionador, no es la de ser solamente “(...) un instrumento de control de la arbitrariedad de la administración, es también, una norma guía del comportamiento permanente de la administración en todas sus relaciones con los asociados, sea en la estructuración de decisiones generales o particulares” (2013: 54).

En suma, podemos concluir que mediante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y lo afirmado por la doctrina, el principio de razonabilidad se encuentra inmerso en el principio de proporcionalidad. Donde el análisis de la razonabilidad necesariamente debe garantizar que, al momento de aplicar una decisión administrativa, se evalúe principalmente la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción del cometido estatal. Para ello se puede utilizar como método la ponderación de derechos constitucionales, sin descuidar principalmente la necesidad e impacto de la medida en una sociedad determinada.

2.3 El principio de razonabilidad en los procedimientos administrativos sancionadores

El procedimiento administrativo es el cauce natural para la formación de la voluntad de la Administración pública. En el caso de la potestad sancionadora, la administración, se encuentra facultada para sancionar a los administrados por la comisión de infracciones establecidas por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, la regulación de la potestad sancionadora, y, por ende, del procedimiento sancionador, establecen que no se puede imponer ninguna sanción administrativa sin que previamente se haya tramitado el correspondiente procedimiento administrativo sancionador.

Este procedimiento de imposición de sanciones administrativas es una paradigmática manifestación de la doble función de garantía que tienen todos los procedimientos administrativos, que buscan el acierto en la aplicación de la ley al caso concreto y la tutela del ciudadano, de forma que se asegure la legalidad subjetiva (Barnes 2005: 620); en definitiva, el procedimiento administrativo sancionador se caracteriza por la búsqueda del equilibrio entre la protección de los intereses públicos (que lleva a sancionar determinadas conductas infractoras del ordenamiento jurídico) y la garantía de los derechos del inculcado (citado por Gómez y Sanz 2017).

Siendo esto así, el procedimiento sancionador tiene por finalidad hacer posible que la Administración haga efectivas sanciones contra los administrados ante la comisión de infracciones calificadas como tales por la ley. Dichas sanciones se definen como situaciones gravosas o desventajosas impuestas al administrado como consecuencia de la comisión de una infracción. Dichas sanciones pueden consistir en multas, como en suspensiones e inhabilitaciones, e inclusive, en revocaciones de licencias o autorizaciones, dependiendo de la regulación establecida en la norma que regula el procedimiento administrativo sancionador (Guzmán 2016: 642).

No obstante, resulta importante resaltar el estudio realizado por Lucia Alarcon, quien refiere que “el procedimiento administrativo sancionador es entendido, en primer término, como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción. Dicho procedimiento constituye, además, una garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados, a quienes se les imputan la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales.” (2010:541).

De esta manera, la actividad sancionadora tiene un objetivo único: ejercer la pretensión sancionadora del poder público administrativo, mediante un procedimiento especial, donde el administrado tenga las suficientes garantías para el ejercicio de su defensa. Aquí, la Administración no busca el esclarecimiento de los hechos, la indagación de lo acontecido o despejar una

incertidumbre. Parte de una imputación o cargo directo y su procesamiento busca obtener certidumbre jurídica y real a partir de la convicción a que ha llegado a obtener luego de una actividad común de comprobación o inspección (Morón 2015: 743).

Así, el primer y principal objetivo de la implementación de un procedimiento administrativo sancionador es que las sanciones aplicadas producto de un procedimiento justo, disuadan al infractor de volver a incurrir en la misma conducta de forma renuente (desincentivo específico) y que al mismo tiempo disuadan al resto de administrados de incurrir en una conducta similar (desincentivo general) (Morante 2017: 329).

Para que una sanción en particular cumpla efectivamente con desincentivar las conductas que se consideren perjudiciales, resulta necesario que el infractor asuma que la sanción colocará a los infractores en una situación peor a la que estarían si no hubieran cometido la infracción, es decir, ningún administrado debe esperar obtener un beneficio si deja de cumplir con lo regulado por el ordenamiento jurídico. En atención a ello, las multas aplicadas por la Administración, tendrá como objetivo remover lo beneficios ilícitos obtenidos del incumplimiento de la norma.

En ese sentido, un objetivo de determinación de las sanciones a imponer a los administrados es brindarle un tratamiento razonable y proporcional. El hecho de que las sanciones resulten razonables y equitativas resulta importante pues de otro modo, los administrados las percibirán como injustas o tendrían argumentos para impugnarlas, lo que dificultaría que el público en general tome conciencia de la necesidad de cumplir la ley (Morante 2017: 330)

El criterio de razonabilidad permite que las sanciones no lleguen a ser demasiado onerosas para los administrados, situación que podría causar un efecto de sobredesincentivo que tampoco es deseable, debido a que puede conducir a que las actividades económicas se desarrollen en niveles por debajo de lo socialmente querido y eficiente.

En atención a ello, es preciso mencionar que el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), incluye dentro del principio de razonabilidad, al principio de proporcionalidad, que señala que las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando siete criterios a efectos de su graduación, los mismos que se enumeran a continuación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

De esta manera, se entiende entonces que en caso de que no se cumpla con la obligación legal criterios de razonabilidad y proporcionalidad – criterio de graduación y circunstancias atenuantes – para la imposición de una sanción, queda claro que se estaría contraviniendo uno de los principios rectores que orienta la potestad sancionadora de la administración en el desarrollo de los procedimientos administrativos sancionadores y, en consecuencia, podría acarrear nulidades administrativas por contravenir las normas establecidas en la esfera jurídica.

En suma, podemos colegir que el procedimiento administrativo sancionador garantiza que la actuación de la Administración Pública se lleve a cabo de una manera ordenada y orientada a la consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado y que el ordenamiento jurídico recoge.

III. El procedimiento administrativo sancionador llevado a cabo por la Dirección de Supervisión y Fiscalización, y Sanción de Pesca y Acuicultura del PRODUCE

3.1 Regulación normativa y funciones del Dirección de Supervisión y Fiscalización, y Sanción de Pesca y Acuicultura del PRODUCE.

Para el desarrollo del presente aparatado, debemos empezar señalando que el Ministerio de la Producción (PRODUCE), fue creado mediante la Ley N° 27779, Ley Orgánica que modifica la Organización y Funciones de los Ministerios, a partir de la fusión del Ministerio de Pesquería y parte del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales - MITINCI, determinándose su competencia en materia de las actividades extractivas y productivas, iniciándose con los sectores industria y pesquería.

Ahora bien, en el marco de lo establecido en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047 que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, el PRODUCE es un organismo competente en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. Así también, de manera exclusiva, es competente en materia de ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, acuicultura de mediana y gran empresa, normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados. Es competente de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, acuicultura de micro y pequeña empresa y acuicultura de recursos limitados, promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción;

Asimismo, de acuerdo al Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), el PRODUCE un organismo del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal; es competente en las materias de pesquería, acuicultura, industria, micro pequeña, mediana y gran empresa,

comercio interno, promoción, desarrollo de cooperativas y parques industriales, y tiene como función general cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad fiscalizadora, sancionadora y de ejecución coactiva correspondiente.

De acuerdo a la estructura orgánica del PRODUCE, la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de Pesca y Acuicultura, es el órgano de línea que depende del Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura, con autoridad técnica a nivel nacional, responsable de la supervisión, fiscalización y control del cumplimiento de la normativa en materia pesquera y acuícola y de lo establecido en los títulos habilitantes otorgados en dichas materias; asimismo es el encargado de gestionar y supervisar en primera instancia administrativa el procedimiento administrativo sancionador.

A su vez, el Artículo 86 del ROF del PRODUCE establece que son unidades orgánicas de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción para el cumplimiento de sus funciones principales, a) la Dirección de Supervisión y Fiscalización; b) la Dirección de Vigilancia y Control y c) la Dirección de Sanciones.

La Dirección de Supervisión y Fiscalización, tiene como función conducir la etapa de instrucción del procedimiento administrativo sancionador y remitir a la Dirección de Sanciones el informe que contenga los medios probatorios que acrediten o sustenten la comisión de presuntas infracciones en materia pesquera y acuícola; la dirección de la Dirección de Vigilancia y Control tiene como función, formular y ejecutar planes, programas y proyectos de control y vigilancia de las actividades de supervisión y fiscalización en materia de pesca y acuicultura de alcance nacional; y finalmente, la Dirección de Sanciones, tiene como función evaluar la documentación proveniente de las actividades de supervisión y fiscalización por presuntas infracciones a la normativa pesquera y acuícola y resolver en primera instancia el procedimiento administrativo sancionador en materia de pesca y acuicultura.

3.2 La potestad Sancionadora de la Dirección de Sanción de Pesca y Acuicultura del PRODUCE.

En principio, resulta pertinente mencionar que, en lo que se refiere a la potestad sancionadora administrativa, a las entidades de la Administración Pública se les reconoce una potestad sancionadora específica, la misma que tiene como fundamento el imperativo general de coerción asignado a dichas entidades con la finalidad de hacer cumplir los mandatos y obligaciones contenidos en las normas dirigidas a regular y/o determinar las conductas de los ciudadanos. De este modo, la potestad administrativa sancionadora constituye un instrumento con el que cuenta la Administración Pública para imponer sanciones a los administrados ante la comisión de infracciones determinadas como faltas o ilícitos de orden administrativo (Tirado 2011: 16).

Ahora bien, como bien señala Danos Ordoñez, se puede entender a la potestad sancionadora de la Administración Pública como un poder natural de las competencias otorgadas a dicha Administración en determinadas materias, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los también diversos dispositivos normativos que conforman nuestro ordenamiento jurídico (1995: 150).

Por su parte, Morón Urbina entiende a la potestad administrativa sancionadora señalando que, el régimen uniforme dado a la potestad sancionadora implica la disciplina común para toda acción del Estado dirigido a aplicar una sanción administrativa, entendida como un mal infligido a un administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por haber incurrido en una conducta constitutiva de infracción administrativa previamente calificada así por la norma (2011: 689). De este modo, el autor citado, vincula el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública con la identificación de infracciones cometidas por los administrados y la consiguiente aplicación de sanciones producto de la configuración de dichas infracciones; es decir, la posibilidad de la Administración Pública de intervenir en la esfera jurídica de los administrados a través de la aplicación de sanciones.

En relación a lo mencionado, la sanción presenta las siguientes características:

- a) Es un acto de gravamen: Esta característica se explica en el sentido que la sanción determina un menoscabo o privación, de manera total o parcial, temporal o definitiva, de derechos o intereses de los administrados, tales como la suspensión, clausura o prohibición de ejercer determinadas actividades; el comiso de bienes, la caducidad de derechos, entre otros.
- b) Es un acto reaccional frente a la conducta ilícita: La finalidad de la sanción es, esencialmente, la de ser una consecuencia de la conducta sancionable (infracción), que tiene principalmente un carácter represivo y disuasivo.
- c) Es un acto con finalidad solo represiva, por lo que su existencia misma no guarda relación con el volumen o magnitud del daño. (Morón 2011: 689).

En cuanto al ámbito normativo, si bien la potestad administrativa sancionadora no se encuentra expresamente reconocida en la Constitución Política, ésta sí se menciona y describe en el TUO de la LPAG; cabe precisar, que la mención que hace la norma bajo comentario, no consiste en una definición de la potestad administrativa sancionadora, en sí misma, -como sí se ha hecho a nivel doctrinario-, sino más bien en una descripción de su ámbito de aplicación, los principios que rigen su concepción y aplicación, sus características generales, las reglas concretas a tomar en cuenta para su correcta aplicación, entre otros.

Así, por ejemplo, el artículo 247° del TUO de la LPAG establece pautas generales a considerar respecto a la potestad administrativa sancionadora, tales como su ámbito de aplicación, la forma de su aplicación en los procedimientos administrativos sancionadores especiales, así como el impedimento en estos procedimientos de aplicar condiciones menos favorables que las reguladas en el capítulo referido a dicha potestad.

Asimismo, el artículo 248° del TUO en comentario, enumera y explica los principios inherentes a la potestad administrativa sancionadora, destacando entre ellos el principio de legalidad, el principio de debido procedimiento, el principio de tipicidad, y el principio de proporcionalidad. Por otro lado, que el artículo 250° establece reglas y características esenciales de esta potestad, las mismas que debe ser plasmadas en toda la secuela de los procedimientos sancionadores que las entidades de la Administración Pública inicien.

Para efectos de interés del presente trabajo, es preciso mencionar que la Constitución Política del Estado Peruano refiere en el artículo 66° lo siguiente: Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

Por otra parte, la Ley General de Acuicultura, promulgada por Decreto Legislativo N° 1195 (LGA), establece en su artículo 6° que la Acuicultura se define como el cultivo de organismos acuáticos, que implica la intervención en el proceso de cría para aumentar la producción, como fuente de alimentación, empleo e ingresos, optimizando los beneficios económicos en armonía con la preservación del ambiente y la conservación de la biodiversidad, el uso óptimo de los recursos naturales y del territorio; garantizando la propiedad individual o colectiva del recurso cultivado.

Asimismo el artículo 1° y 16° de la LGA, señala que la referida Ley tiene por objeto fomentar, desarrollar y regular la acuicultura, en sus diversas fases productivas en ambientes marinos, estuarios y continentales; señala también que el Ministerio de la Producción y los Gobiernos Regionales, en el marco de sus respectivos ámbitos de competencia, son los encargados de la supervisión y fiscalización de las autorizaciones o concesiones acuícolas, a fin de lograr el desarrollo sostenible de la actividad.

Al mismo tiempo, el artículo 17° la LGA, estableció la Potestad Sancionadora, las Infracciones y Sanciones del PRODUCE, la que señala lo siguiente:

Artículo 17.- Potestad Sancionadora, las Infracciones y Sanciones

17.1 El Ministerio de la Producción y los Gobiernos Regionales tienen potestad para imponer sanciones en materia de acuicultura, en el ámbito de su competencia, conforme al marco normativo vigente.

17.2 Constituyen infracciones administrativas pasibles de sanción las conductas que infrinjan las normas establecidas en la presente Ley, en sus normas reglamentarias y en el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC) vigente o norma que lo sustituya, en el cual se tipifican las conductas mencionadas y se aprueba la escala de sanciones aplicables. Lo anterior sin detrimento de las sanciones aplicadas por otras entidades de acuerdo con los marcos legales aplicables, cuando sea el caso. (...)

Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Acuicultura, aprobada por Decreto Supremo N° 003-2016-PRODUCE, señala:

Artículo 7. Infracciones

7.1 Constituyen infracciones administrativas pasibles de sanción las conductas que infrinjan las normas vigentes, las establecidas en el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC) vigente y sus modificatorias o norma que lo sustituya, así como las previstas en el presente Reglamento, sin detrimento de las infracciones previstas por otras entidades de acuerdo con los marcos legales vigentes, cuando sea el caso.

Así las cosas, y como ya se había mencionado, la Dirección de Sanciones, es un órgano de línea que tiene como función evaluar la documentación

proveniente de las actividades de supervisión y fiscalización por presuntas infracciones a la normativa pesquera y acuícola y resolver en primera instancia el procedimiento administrativo sancionador en materia de pesca y acuicultura de acuerdo a lo establecido por el artículo 89° del ROP del PRODUCE y se encuentra investido del ius puniendi para sancionar aquellas conductas que no se encuentren de acuerdo a lo normado por la Ley General de Acuicultura y su reglamento.

3.3 El principio de proporcionalidad en los procedimientos administrativos sancionadores en materia acuícola por parte de la Dirección de Sanción de Pesca y Acuicultura del PRODUCE.

En este apartado, resulta conveniente traer a colación lo que la doctrina ha señalado sobre la potestad sancionadora y sobre el principio de razonabilidad, toda vez que para efectos del presente trabajo resulta de relevante importancia.

Así, en relación a la potestad sancionadora de la administración se ha señalado que, frente a lo que podría ser una situación perfecta de monopolio judicial del Ius puniendi estatal, esto es, que solo los jueces pudieran imponer castigos a los ciudadanos, en todos los Estados se ha reconocido con relativa amplitud la potestad sancionadora de la Administración (Rebollo e Izquierdo 2015).

En efecto, la potestad sancionadora de la administración se ha considerado como una clara manifestación del ius puniendi del Estado, similar a la que ostentan los jueces y tribunales de justicia. Es decir, que convergen dos potestades sancionadoras, aunque paralelas: la penal y la administrativa; de esta manera se puede observar que es aceptable por la doctrina extranjera, la unidad de la potestad sancionadora del Estado, esto es, el ius puniendi que detenta el Estado.

No obstante, el ejercicio de la potestad sancionadora está sujeto al respeto de la Constitución y a la observancia de los derechos fundamentales, tal como lo

señala el Tribunal Constitucional en relación al ejercicio de la potestad sancionadora, la sentencia recaída en el expediente N° 1003-1998-AA/TC, el Tribunal Constitucional indico que:

6. La aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. Como toda potestad, no obstante, en el contexto de un Estado de Derecho (artículo 3 de la Constitución), está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, de la observancia de los derechos fundamentales.

Así, la potestad sancionadora de la administración tiene su cimiento en un mandato general de coerción que es atribuido mediante normas con rango de ley, a fin de cumplir con las obligaciones debidamente establecidas en las normas que regulan las conductas de los administrados.

Sin embargo, el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la administración no es irrestricto en nuestro ordenamiento jurídico puesto que, el poder de punición que detenta la administración se encuentra sujeto al respeto de los derechos fundamentales, la Constitución, los principios generales del procedimiento administrativo y los principios especiales del procedimiento administrativo sancionador, que en buena cuenta constituyen una garantía para los administrados.

En consecuencia, los principios dentro del derecho administrativo sancionador tienen un rol protagónico en la interpretación de las normas puesto que, establecen los alcances de la normativa. Asimismo, los principios son directrices para los que realizan la práctica del derecho y una garantía para los derechos de los administrados dentro del procedimiento administrativo sancionador.

Por esta razón, la potestad sancionadora de la administración tiene un reconocimiento general como parte del Ius puniendi del Estado, a través del

cual, la administración pública tiene la potestad de imponer sanciones a los administrados siempre que se hayan contravenido las normas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico; claro está entonces que la potestad sancionadora por parte de la administración se encuentra sujeta al respeto de la Constitución y la observancia de los derechos fundamentales.

En otro orden de ideas, el principio de razonabilidad tiene un rol garantista puesto toda vez que actúa como un principio garante para los administrados ante actuaciones o decisiones administrativas arbitrarias o injustas, cuando la Administración Pública ejerce su potestad sancionadora; dado que, los principios en general, más el principio de razonabilidad, son límites al ejercicio de las potestades sancionadoras otorgadas a la Administración Pública.

Toma fuerza lo señalado cuando se señala que, el principio de razonabilidad obliga a que las decisiones administrativas mantengan la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido. De la misma manera, este principio está directamente vinculado con el principio de proporcionalidad, en virtud de que la imposición de la sanción debe ser ejercida por la Administración Pública teniendo en cuenta la finalidad pública o el bien jurídico que se está tutelando y, la proporcionalidad de la decisión administrativa.

En la actualidad, como se mencionó al inicio, se han establecido criterios de graduación a tener en cuenta durante la imposición de las sanciones, los cuales son parte del contenido y de la aplicación del principio de razonabilidad, como principio de la potestad sancionadora administrativa.

Por ello, conforme se encuentra contenido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, los criterios de graduación son los que a continuación se detalla:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción.
- b) La probabilidad de detección de la infracción.

- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido.
- d) El perjuicio económico causado.
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción.
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

No obstante, pese a que estos criterios de graduación se encuentran expresamente señalados en el TUO de la LPAG, éstos no han sido definidos de forma que se evite dar interpretaciones diversas; sin embargo, es relevante señalar que, la doctrina ha desarrollado cada uno de estos criterios que deberán guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada.

Ahora bien, Morante Guerrero, ha desarrollado cada uno de los criterios de graduación que deben aplicados y entendidos ser entendidos conforme se señala a continuación:

a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción:

Este criterio busca tomar como referencia el beneficio que la infracción genera a favor del infractor, donde el beneficio obtenido con la infracción no debe superar a la infracción administrativa, pues de lo contrario generaría incentivos inadecuados a cometer o a reincidir en la comisión de la infracción.

b) La probabilidad de detección: Consiste en un criterio que determina la probabilidad de detección – medida en términos porcentuales. De que la comisión de una infracción sea detectada por la autoridad administrativa. La necesidad de relacionar el beneficio ilícitamente obtenido de la infracción con la probabilidad de la conducta responde al objetivo de eliminar un posible comportamiento oportunista por parte de los infractores.

La probabilidad de detección del incumplimiento, al ser un denominador de la formula de cálculo de la multa, incrementa su

perspectiva magnitud; mientras más probable sea detectar un incumplimiento, las sanciones asociadas serán más bajas y serán más altas cuando potenciales infractores perciban que existe una baja probabilidad de detección.

- c) La gravedad del daño al interés público o bien jurídico protegido:** El criterio de gravedad del daño busca evaluar los efectos negativos o daños producidos por la infracción al interés público o a un determinado bien jurídico protegido. En ese sentido, cuando se produzca una contravención de los administrados a la norma legal y técnica, corresponde identificar el daño generado al interés público y los bienes jurídicos protegidos, a fin de que sea considerado en el cálculo de la multa.
- d) El perjuicio económico causado:** Este criterio evalúa el perjuicio cuantificable o no producido por la infracción administrativa, en los bienes, derechos o intereses del Estado o de una persona en particular protegida por la norma que tipifica la infracción. El análisis de este criterio incluye la evaluación de los perjuicios económicos causados, de modo que, a mayor perjuicio económico causado a los intereses públicos, mayor será la sanción.
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción:** La reincidencia implica que se evalúe si el administrado ha incurrido de manera previa en el mismo tipo infractor dentro del plazo de un (01) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. La doctrina, ha señalado diversos fundamentos para considerar a la reincidencia como un criterio agravante para la graduación de sanciones. Esta reincidencia como criterio agravante, dice la doctrina que, no se vulnera el principio del *non bis in idem*, lo cual constituye una garantía a favor del administrado que por un mismo hecho no podrá ser sancionado dos veces.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción:** Las circunstancias de la comisión de la infracción son los hechos que rodean a la infracción y constituyen circunstancias a ser valoradas

para atenuar o agravar la sanción. Dicho criterio habilita a la administración a valorar si ha existido circunstancias tales como la exigibilidad de la conducta debida, el incumplimiento de una orden superior o de un deber legal, introducción al error por parte de la administración o confianza legítima de que el acto era regular.

g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor: Este criterio busca dar mayor énfasis y rigor a la severidad de las sanciones que se desprenden de las infracciones en donde la conducta haya sido dolosa o premeditada. La inclusión de inclusión de la intencionalidad del infractor como elemento para graduar la sanción es coherente con el criterio de responsabilidad objetiva. En efecto, para graduar la sanción a imponerse, se considerará la intencionalidad de la infracción (2017: 331-340)

Ahora bien, durante el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública y en aplicación de los principios de la referida potestad, entre ellos el principio de razonabilidad, se encuentran inmersos los criterios de graduación de las sanciones, actuaciones y consideraciones que se encuentran materializadas en actos administrativos sancionadores a través de resoluciones administrativas de sanción.

Como consecuencia, se concluye que los criterios de graduación de las sanciones contenidos en el TUO de la LPAG, que son parte del principio de razonabilidad deben ser aplicados de manera integral a la situación del caso, lo cual significara que, de acuerdo a la conducta infractora, en algunos casos estos criterios sean vistos como agravantes o atenuantes de la sanción, en favor o en contra de los administrados durante la evaluación de los hechos, las pruebas y los actuados contenidos en la secuelas de los procedimientos administrativos sancionadores que se llevan a cabo por la Administración Pública.

Siendo esto así, de acuerdo a la potestad sancionadora que se le atribuye a la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura del PRODUCE, ésta se encuentra obligada a realizar la evaluación y análisis de los criterios de

graduación que son parte del principio de razonabilidad, durante la instancia sancionadora, de la conducta que presuntamente constituyen infracción administrativa. Es decir, es fundamental el análisis de las multas a imponer por los incumplimientos a las obligaciones establecidas en el Reglamento de la Ley General de Acuicultura, donde éstas deben ser proporcionales al incumplimiento de la obligación tipificada como infracción administrativa por parte de la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura.

Para efecto de interés del presente artículo, se realizó el estudio la Resolución Directoral N° 069-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 13 de enero de 2020, contenido en el expediente signado con el N° 5700-2018-PRODUCE/DSF-PA, el cual se inició en mérito a la fiscalización realizada al Establecimiento Acuícola de titularidad de PERUVIAN ANDEAN TROUT S.A.C. (PATSAC), por parte de fiscalizadores del Ministerio de la Producción, en el que se constató, durante el recorrido por las instalaciones del área de concesión, que algunas de sus jaulas flotantes en producción habrían ocupado un área no otorgada en su permiso de concesión, incurriendo presuntamente en una infracción administrativa contemplada en el Reglamento de la Ley de Acuicultura.

Seguidamente, durante la etapa de instrucción, la autoridad administrativa recomendó sancionar a PATSAC al haber incurrido en una infracción administrativa; posteriormente, ya en la etapa sancionadora se resolvió sancionar a PATSAC al haberse comprobado su responsabilidad administrativa por haber ocupado áreas no otorgadas en su permiso de concesión, imponiendo un sanción pecuniaria en mérito al cálculo matemático realizado al amparo del artículo 35° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades de Pesca y Acuicultura aprobado por Decreto Supremo 017-2017-PRODUCE (RFSAPA) y a la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE que establece la fórmula para el cálculo de la sanción de multa establecida en el RFSAPA.

Cabe anotar que, en la citada Resolución si bien señalan los criterios de graduación para la imposición de la sanción pecuniaria basada en lo dispuesto

en el artículo 35° del RFSAPA y la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE – que son utilizadas por en su mayoría para actividades de pesca y fueron adaptadas para las actividades de acuicultura-, sin embargo, no se desarrolla de manera individual cada uno y no hay una aplicación individualizada de los referidos criterios para la imposición de la sanción ni tampoco un desarrollo del principio de razonabilidad. Sobre todo, uno de los aspectos más importantes, es decir, el test de proporcionalidad para la imposición de la sanción por parte de la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura.

En el referido Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades de Pesca y Acuicultura, se observa que se establece una fórmula para el cálculo de la sanción de multa la cual es la siguiente:

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

Donde:

M: Multa expresada en UIT.

B: Beneficio ilícito.

P: Probabilidad de detección.

F: Factores agravantes y atenuantes.

Asimismo, mediante Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE, se aprobó los componentes de la variable “B” de la fórmula para el cálculo de la sanción de multa establecida por el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades de Pesca y Acuicultura, en el cual, según el anexo I, los componentes y valores para el cálculo de la sanción de multa son los siguientes:

A. La variable beneficio ilícito se determina conforme a lo siguiente:

$$\mathbf{B = S * factor * Q}$$

Donde:

B: Beneficio ilícito

S: Coeficiente de Sostenibilidad Marginal del Sector

Factor: Factor de recurso y producto

Q: Cantidad de recurso comprometido

Se advierte entonces, en principio que, el cálculo dispuesto en el artículo 35° del RFSAPA y la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE señalan algunos criterios de graduación establecidos por el TUO de la LPAG, asimismo, del contenido del 35° del RFSAPA, también contempla el criterio de reincidencia; no obstante, durante la aplicación de la sanciones es fundamental el desarrollo del principio de razonabilidad, y la aplicación de los criterios de graduación, es decir, estos deben ser observados de manera conjunta durante la imposición de la sanción; empero, tal situación no ha sucedido en el presente caso, al haber, únicamente, impuesto una sanción en base a un cálculo matemático predeterminado sin evaluar ni analizar la proporcionalidad de la multa impuesta con los hechos que constituyeron sanción, debiendo haber sido más detallado y específico en los motivos que justifican la aplicación de una sanción pecuniaria y que justifiquen la razonabilidad de la multa.

Ciertamente existe una fórmula matemática para el cálculo de una multa establecida por el RFSAPA y la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE, sin embargo, este hecho no justifica la ausencia del desarrollo del principio de razonabilidad y la evaluación de criterios de graduación que en buena cuenta, se encuentran regulados por su propia normativa, y que justifiquen la imposición de sanciones, es decir, la administración debe valorar cada uno de criterios que abordan el principio de proporcionalidad - idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto-, es decir, realizar un test de proporcionalidad en la imposición y graduación de la sanción.

Lo anterior evidencia, por un lado, que en este caso existió una falta de motivación respecto a la aplicación de los criterios generales y especiales de graduación de sanciones (lo cual supone la afectación al derecho de defensa de PATSAC) y, por otro lado, que la Dirección de Sanciones de Pesca y

Acuicultura del PRODUCE, no emplea los criterios de graduación de sanciones regulados en su propia normativa (RFSAPA) y las contempladas en el TUO de la LPAG, normas que cuyo cumplimiento es obligatorio a tomarlas en cuenta y que podría suponer una evidente vulneración a los principios de razonabilidad y legalidad que rigen la potestad sancionadora de la administración.

Ahora bien, es preciso señalar que, el contenido de la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE resulta no aplicable en su totalidad, para el cálculo de la sanción en materia acuícola, toda vez que, la fórmula aplicable que contiene los componentes y valores para el cálculo de la sanción de multa, se encuentra basada en criterios que son exclusivos para los casos de pesca; no cabe duda que la acuicultura tiene matices que se podrían asemejar a las actividades de pesca, sin embargo, los criterios de graduación establecidos para actividades de pesquería son totalmente distintos a las actividades acuícolas, por lo que se debería, dado que actualmente en el Perú estos últimos años, nuestro país ha venido desarrollando un crecimiento significativo en la acuicultura -tanto en la producción como exportación de productos acuícolas, modificar los criterios de cálculo estipulados por la norma vigente.

Por ello, recomiendo, con urgente necesidad, la modificatoria de la norma vigente del sector, es decir la modificatoria del RFSAPA, o en su defecto, la dación de un dispositivo legal que se enmarque dentro del desarrollo y parámetros que demanda la actividad de la acuicultura, a fin de establecer los correctos componentes y valores para el cálculo de la sanción de multa y que, éstas sean aplicables sin cuestión a las conductas que constituyen infracciones administrativas dentro del ámbito nacional.

IV. Conclusiones

- El principio de razonabilidad implica encontrar una justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos a fin de evitar una decisión arbitraria ante conflictos que vulneren derechos.
- La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha precisado que la razonabilidad se encuentra inmersa en la proporcionalidad, de esta manera se concibe que, la razonabilidad o proporcionalidad significan exactamente lo contrario a arbitrariedad. Sin embargo, su jurisprudencia no es uniforme, pero, ha contribuido en la aplicación de manera clara, idónea y precisa por parte de la Administración Pública en el ejercicio de su potestad sancionadora.
- El principio de razonabilidad en la concepción del Tribunal Constitucional significa una valoración sobre el resultado de la justificación lógica del juzgador, lo cual se materializa en la decisión tomada; y el principio de proporcionalidad es el medio por el cual se llega a dicha decisión, en la cual se aplica los tres subprincipios del principio de proporcionalidad como son el de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto, los cuales vienen a ser parte del test de proporcionalidad.
- Para la doctrina, el análisis de la razonabilidad necesariamente debe garantizar que al momento de aplicar una decisión administrativa, se evalúe principalmente la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción del cometido estatal. Para ello se puede utilizar como método la ponderación de derechos constitucionales, sin descuidar principalmente la necesidad e impacto de la medida en una sociedad determinada.
- El procedimiento administrativo sancionador garantiza que la actuación de la Administración Pública se lleve a cabo de una manera ordenada y orientada a la

consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado y que el ordenamiento jurídico contempla.

- El PRODUCE, en el marco del ejercicio de su potestad sancionadora que despliega hacia las personas naturales y jurídicas en el ámbito acuícola, tiene un amplio poder y, al mismo tiempo, una enorme responsabilidad frente a éstas: por un lado, adoptar todas aquellas medidas necesarias para garantizar la efectividad de las sanciones que impone, así como disuadir a los sujetos sancionados de la comisión de conductas infractoras; y, por otro lado, reconocer, proteger y garantizar los derechos fundamentales de los administrados, evitando realizar acciones que supongan un menoscabo en sus intereses y derechos.
- Los criterios de graduación como parte del principio de razonabilidad deben ser aplicados de manera conjunta y no aislada, en virtud de la aplicación del test de proporcionalidad, a fin de que las sanciones impuestas mantengan la debida proporción entre los hechos, conductas y circunstancias que constituyen infracciones administrativas conforme al ordenamiento legal en materia acuícola aprobadas por el PRODUCE.
- De la revisión de la Resolución Directoral N° 069-2020-PRODUCE/DS-PA comentada como casuística del presente artículo, se observa que existió una falta de aplicación del principio de razonabilidad y consecuentemente una carente motivación respecto a la aplicación de los criterios generales y especiales de graduación de sanciones. Asimismo, se observa que el PRODUCE, a través de su órgano de línea conforme su ROF, no emplea los criterios de graduación de sanciones regulados en su propia normativa -a pesar de ser deficientes-, y las contempladas en el TUO de la LPAG, normas que cuyo cumplimiento es obligatorio.
- No se cuenta con un marco jurídico específico y moderno que garantice fehacientemente criterios de graduación para la imposición de sanciones en materia acuícola, por ello, resulta de suma importancia, contar con un marco normativo actual, específico e individualizado para la imposición de sanciones

por parte del PRODUCE, lo cual traerá como consecuencia seguridad jurídica en la imposición de sanciones pecuniarias materializadas en resoluciones administrativas.

- Urge la modificatoria de la norma vigente del sector (RFSAPA), o en su defecto, la dación de un dispositivo legal que se enmarque dentro del desarrollo y parámetros que demanda la actividad de la acuicultura, a fin de establecer los correctos componentes y valores para el cálculo de la sanción de multa y que, éstas sean aplicables sin cuestión a las conductas que califican y constituyen infracciones administrativas.



V. Bibliografía

Doctrina

ALARCÓN, Lucía.

2010 *El procedimiento administrativo sancionador*. Valladolid: Lex Nova.

ALEXY, Robert.

2010 *Teoría de la argumentación Jurídica, teoría del discurso nacional como teoría de la fundamentación jurídica*. Lima: Palestra Editores.

GUZMÁN, Christian

2016 *Los Procedimientos Administrativos Sancionadores: en las Entidades de la Administración*. Lima: Gaceta Jurídica.

GRANDEZ, Pedro

2010 *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*". *En el principio de proporcionalidad en el Derecho Contemporáneo*. Lima: Palestra Editores.

MORÓN, Juan

2017 *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Lima: Gaceta Jurídica.

MORÓN, Juan

2015 *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, Novena Edición.

MORANTE, Luis

2017 *Derecho administrativo sancionador*. Lima: Pacífico Editores.

RUBIO, Marcial

2005 *La interpretación de la constitución según el Tribunal Constitucional*.
Lima: Fondo Editorial PUCP.

SANTOFIMIO, Jaime

2013 *Reflexiones en torno a la potestad administrativa sancionadora. El principio de proporcionalidad y su vincularidad a esta actividad administrativa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Revistas

DANÓS, J.

1995 “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”. *IUS ET VERITAS*, 5(10), 149-160. Consulta 08 de mayo de 2020.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15485>

IGNACIO, José y ZUÑIGA, Francisco

2011 *El principio de razonabilidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Consulta 08 de mayo de 2020, pp. 199 - 226.

http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/126694/Martinez_Jose_Ignacio.pdf?sequence=1&isAllowed=yLima: Palestra Editores.

REBOLLO, Manuel, IZQUIERDO Manuel, ALARCON, Lucia, BUENO Antonio

2005 “Panorama del derecho administrativo sancionador en España. Los derechos y garantías de los ciudadanos.” *Investigaciones del departamento de derecho administrativo de la Universidad de Cordiva – España*. España, pp 23 – 74.

TIRADO, José

2014 *Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional*. Lima, Revista Derecho PUCP.

Jurisprudencia

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2002 *Expediente* N° 010-2002-AI/TC: Sentencia 03 de enero de 2003

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2004 *Expediente* N° 0090-2004-AA/TC: Sentencia 05 de julio de 2004.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2003 *Expediente* N° N° 006-2003-AI/TC: Sentencia 01 de diciembre de 2003

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2003 *Expediente* N° 1277-2003-HC/TC: Sentencia 17 de junio de 2003.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2004 *Expediente* N° 2192-2004-AA/TC: Sentencia 11 de octubre de 2004.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2009 *Expediente* N° 00535-2009-PA/TC: Sentencia 05 de febrero de 2009.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2003 *Expediente* N° 1003-1998-AA/TC: Sentencia 06 de agosto de 2002.

Normativa

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

1993 *Constitución Política Del Perú*, Lima, diciembre.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ

2015 *Decreto Legislativo N° 1195*, Ley General de Acuicultura, Lima, 30 de agosto.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ

2002 *Ley N° 27779*, Ley Orgánica que modifica la Organización y Funciones de los Ministerios. Lima, 11 de julio.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ

2008 *Decreto Legislativo N° 1047*, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, Lima, 26 de junio.

MINISTERIO DE JUSTICA Y DERECHOS HUMANOS

2019 *Decreto Supremo 004-2019-JUS*, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, 25 de enero.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

2017 *Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE*. Reglamento de Organización y Funciones, Lima 02 de febrero.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

2016 *Decreto Supremo N° 003-2016-PRODUCE*, Reglamento de la Ley General de Acuicultura, Lima, 25 de marzo.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

2017 *Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE*, Establece la fórmula para el cálculo de la sanción de multa establecida en el RFSAPA., Lima, 04 de diciembre.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

2017 *Decreto Supremo 017-2017-PRODUCE*, Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades de Pesca y Acuicultura, Lima, 10 de noviembre.

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

2020 Resolución Directoral N° 069-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 13 de enero de 2020, contenido en el expediente signado con el N° 5700-2018-PRODUCE/DSF-PA

