



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 028-2022-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 14 DE FEB. DE 2022

VISTOS

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por el señor **JOSE GILMER ABANTO PAREDES**, identificado con DNI N° 18213564, en adelante el recurrente, mediante escrito con Registro N° 00005883-2021 de fecha 26.01.2021, contra la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021, que entre otra, lo sancionó con una multa de 1.684 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y el decomiso de 5.966 t. del recurso hidrobiológico anchoveta, por almacenar recursos hidrobiológicos para consumo humano directo en estado de descomposición, en condiciones inadecuadas según la normatividad sobre la materia o incumpliendo las disposiciones específicas para su conservación, infracción tipificada en el inciso 78 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el RLGP.
- (ii) El Expediente N° 0845-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Acta de Fiscalización N° 02-AFI 005632 de fecha 12.04.2018, los fiscalizadores del Ministerio de la Producción, en el Muelle Municipal Centenario ubicado en Av. Los Pescadores s/n Zona Industrial 27 de octubre, constataron lo siguiente: *“Procedimos a realizar la fiscalización a la cámara isotérmica de placa H1V-919 de propiedad del Sr. José Gilmer Abanto Paredes con RUC 10182135645, con el apoyo de la PNP- Departamento de Protección del Medio Ambiente-Chimbote, la cual se encontraba en la zona de parqueo del Muelle Municipal Centenario, interviniéndose al conductor del vehículo Sr. José Gilmer Abanto Paredes, identificado con DNI 18213564 quien a la vez propietario del citado vehículo, quien proporcionó las Guías de Remisión Remitente 003-N° 000555 de Razón Social Angela Elizabeth Rojas Barrios con RUC 10328237267, en donde se consigna que la cámara isotérmica fue abastecida con 134 cubetas x 23 Kg. c/u (3082 Kg.) de recurso hidrobiológico anchoveta, fresca enhielada para CHD, procedente de la EP Chabelita I con matrícula CE-21700-CM y la Guía de Remisión Remitente 002 N° 000697 de razón social Nicanor Andrés Cotrina Lazaro con RUC 10327777896 donde se consigna que la cámara isotérmica H1V-919, también fue abastecida con 71 cubetas x 23 KG. c/u (1633 Kg.) del recurso anchoveta fresca enhielada, procedente de la EP Dios de Misericordia con matrícula CE-21725-CM, siendo el punto de partida del citado vehículo el Muelle Municipal Centenario, con destino a Concentrados de Proteínas S.A.C. Ambas Guías de Remisión Remitente con fecha de emisión el 10/04/2018 (...) constatándose que el vehículo contenía el*

recurso hidrobiológico anchoveta estibado en cubetas sin hielo y en estado de descomposición no apto para consumo humano directo (...)”.

- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 00387-2020-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 16.01.2020, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador al recurrente por la presunta comisión de la infracción al inciso 78 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 Mediante Memorando N° 00003110-2020-PRODUCE/DSF-PA de fecha 15.12.2020, la Dirección de Supervisión y Fiscalización-PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, remite a la Dirección de Sanciones-PA el Informe Final de Instrucción N° 00560-2020-PRODUCE/DSF-PA-mestrada¹.
- 1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021², entre otra, se sancionó al recurrente con una multa de 1.684 UIT, y el decomiso de 5.966 t. del recurso hidrobiológico anchoveta, por almacenar recursos hidrobiológicos para consumo humano directo en estado de descomposición, en condiciones inadecuadas según la normatividad sobre la materia o incumpliendo las disposiciones específicas para su conservación, infracción tipificada en el inciso 78 del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00005883-2021 de fecha 26.01.2021, el recurrente interpuso Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021, dentro del plazo legal.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO APELACIÓN

- 2.1 El recurrente alega que el procedimiento administrativo sancionador ha caducado en tanto que la fiscalización se llevó a cabo el día 12.04.2018 mediante Acta de Fiscalización N° 02-AFI-0005632, por lo que el plazo máximo para resolver el mismo era hasta el día 12.01.2019, ello también sustentado en el artículo 252° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el cual señala que el computo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, siendo además que por el hecho de que conforme al artículo 2° de la parte resolutive de la resolución impugnada mediante el cual se da por cumplida la sanción de decomiso, con lo que se da fe de que la sanción se llevó a cabo al momento de la intervención, siendo relevante señalar que la Resolución Directoral N° 03316-2020-PRODUCE/DS-PA, mediante la cual se amplía el plazo por tres (03) meses para resolver los procedimientos administrativos sancionadores iniciados entre el 02.01.2020 a 30.06.2020 no corresponde ser aplicada en tanto que el plazo máximo de resolución era hasta el 12.01.2019, por lo que no resulta aplicable el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19.
- 2.2 Adicionalmente, alega que la Dirección de Sanciones está cometiendo abuso de autoridad por cuanto se vulnera el Principio de roles, por lo que la responsabilidad

¹ Notificado al recurrente mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 6942-2020-PRODUCE/DS-PA, el día 21.12.2020.

² Notificada al recurrente mediante Cédula de Notificación Personal N° 230-2021-PRODUCE/DS-PA, el día 13.01.2021.

por la conservación del recurso hidrobiológico corresponde a la propietaria del mismo y no a la recurrente en calidad de transportista y conductor, siendo además que el presente procedimiento administrativo sancionador se ha iniciado por supuestamente haber obtenido un beneficio económico infringiendo la normativa legal vigente; sin embargo, la recurrente únicamente obtiene ingresos por el flete correspondiente y no por otro servicio; en consecuencia, al sancionarlo se está cometiendo abuso de autoridad.

- 2.3 Finalmente, alega que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 002-2020-PRODUCE, por excepción tratándose del recurso hidrobiológico anchoveta descargado por embarcaciones pesqueras de menor escala, se permite la recepción de hasta 10% por embarcación de dicho recurso no apto para consumo humano directo, por lo que el decomiso del total del recurso hidrobiológico no resulta legal.

III. CUESTION EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021.
- 3.2 De corresponder que se declare la nulidad de la citada Resolución Directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.
- 3.3 Verificar si el recurrente ha incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 78 del artículo 134° del RLGP y si la sanción fue determinada conforme a la normatividad correspondiente.

IV. CUESTION PREVIA

- 4.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021**

4.1.1. Evaluación de la existencia de causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021

- a) El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³, en adelante el TUO de la LPAG, dispone que la autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular la tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.
- b) Igualmente, se debe mencionar que el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de órgano de última instancia administrativa en materia sancionadora, tiene el deber de revisar el desarrollo de todo el procedimiento administrativo sancionador y verificar que éste haya cumplido con respetar las garantías del debido

³ Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 25.01.2019.

procedimiento. De lo expuesto, se desprende que, si se detecta la existencia de un vicio, corresponde aplicar las medidas correctivas del caso.

- c) Los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, disponen que son causales de nulidad del acto administrativo los vicios referidos a la contravención de la Constitución, las leyes y normas reglamentarias, así como el defecto u omisión de sus requisitos de validez.
- d) En ese sentido, se debe indicar que una de las características que debe reunir el objeto o contenido del acto es la legalidad, según la cual, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.1 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- e) Es por ello que el inciso 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, señala que estará regida por el principio de debido procedimiento, el cual establece que las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.
- f) El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que, bajo la aplicación del principio de debido procedimiento, los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.
- g) De la revisión de la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021 se aprecia que, respecto a la infracción tipificada en el inciso 78 del artículo 134° del RLGP, se aplicó al recurrente la sanción establecida en el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el REFSPA; sin embargo, en la realización del cálculo de la sanción de multa establecida en el Código 78 del cuadro de sanciones del REFSPA ascendente a 1.684 UIT (páginas 12 a 13 de la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA) se omitió aplicar el factor atenuante de la sanción de multa, conforme a lo establecido en el inciso 3 del artículo 43° del referido REFSPA, dado que de la revisión de los reportes generales de ejecución coactiva y las normas legales de la página web del Ministerio de la Producción, www.produce.gob.pe, se puede observar que el recurrente carecía de antecedentes de haber sido sancionado en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción (12.04.2017 – 12.04.2018); por lo que la resolución apelada incurrió en vicio de nulidad al contravenir lo dispuesto en la referida disposición reglamentaria, por lo que correspondería modificar la sanción de multa impuesta mediante la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA, conforme lo establece el REFSPA y la

Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE, modificada por la Resolución Ministerial N° 009-2020-PRODUCE⁴.

- h) En tal sentido, al haberse determinado que corresponde aplicar el factor atenuante conforme el inciso 3 del artículo 43° del REFSPA, la resolución impugnada debió considerar la aplicación de la reducción del 30% como factor atenuante; por lo que, considerando las disposiciones antes citadas, la sanción de multa correctamente calculada es conforme al siguiente detalle:

$$M = \frac{(0.28 * 0.28^5 * 5.966)}{0.50} \times (1 + 0.5) = 1.4032 \text{ UIT}$$

- i) Conforme a las normas descritas en los párrafos precedentes y al haberse verificado que la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021, incurrió en vicio de nulidad respecto a la determinación del monto de la sanción de multa a imponerse, correspondiente a la infracción tipificada en el inciso 78 del artículo 134° del RLGP, corresponde modificar la sanción de multa establecida en el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021.
- j) En consecuencia, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021, toda vez que fue emitida vulnerando los principios de legalidad y debido procedimiento puesto que se determinó de manera errónea el monto de la sanción de multa correspondiente a la infracción tipificada en el incisos 78 del artículo 134° del RLGP; debiendo corresponder la señalada en el literal h) precedente.

4.1.2 Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021

- a) Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, se considera que se debe determinar si corresponde declarar de oficio la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021.
- b) El numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG dispone que se puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.
- c) En cuanto al interés público, cabe mencionar que, de acuerdo a la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC "(...) *el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y*

⁴ Publicada en el diario Oficial el Peruano el día 12.01.2020.

⁵ El valor de "Q" se encuentra determinado por el recurso comprometido, conforme lo establece la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE, modificada por la Resolución Ministerial N° 009-2020-PRODUCE, en virtud de la aplicación de aplicación de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG

un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales, en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo”.

- d) Sobre el tema cabe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitadamente sobre la base del TUO de la LPAG, que establece en el artículo III de su Título Preliminar que la finalidad del marco normativo de la referida Ley consiste en que la administración pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.
- e) En ese sentido, la precitada Ley ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora⁶ en el ejercicio de la función administrativa, que actúan como parámetros jurídicos a fin de que la Administración Pública no sobrepase sus potestades legales en la prosecución de los intereses públicos respecto de los derechos de los administrados.
- f) El numeral 13.2 del artículo 13° del TUO de la LPAG, dispone que la nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.
- g) En ese sentido, la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta sólo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independientes para que proceda seccionar sólo la parte que adolece de nulidad. Asimismo, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma implícitamente que en ese mismo acto existe necesariamente un acto válido, en la parte que no adolece de vicio alguno.
- h) El numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG establece que: *“La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario. Además de declarar la nulidad, la autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo solo puede ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo (...)”.*

⁶ Cabe precisar que, conforme el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen de obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente N° 2506-2004-AA/TC fundamento jurídico).

“Este colegiado en reiteradas ejecutorias ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión “judicial”. En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)”.

- i) De acuerdo al artículo 125° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el Consejo de Apelación de Sanciones es el órgano resolutorio que evalúa y resuelve en segunda y última instancia los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos administrativos sancionadores del Ministerio, conforme a la presente norma y a lo determinado en su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial N° 378-2021-PRODUCE, por lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021.
- j) Asimismo, el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG señala que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (02) años, contados a partir de la fecha en que han quedado consentidos. En ese sentido, la Administración se encuentra facultada para declarar la nulidad parcial de oficio del acto administrativo en mención.
- k) De esta manera, corresponde declarar la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021, en el extremo de la determinación del monto de la sanción de multa respecto a la infracción tipificada en el inciso 78 del artículo 134° del RLGP, debiendo considerarse la indicada en el literal h) del numeral 4.1.1 de la presente resolución.

4.1.3 En cuanto a si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto

- a) El numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que cuando la autoridad constate la existencia de una causal de nulidad deberá pronunciarse sobre el fondo del asunto y, cuando ello no sea posible, dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.
- b) Dado lo expuesto en los puntos anteriores, se debe mencionar que en el presente caso, al declararse la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021, sólo en el extremo del monto de la sanción de multa impuesta al recurrente por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 78 del artículo 134° del RLGP, debe considerarse la indicada en el literal h) del numeral 4.1.1 de la presente resolución, siendo que dicha resolución subsiste en los demás extremos.

IV. ANÁLISIS

4.1 Normas Generales

- 4.1.1 La Constitución Política del Perú señala en su artículo 66° que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento, en ese sentido, la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales señala que se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado.
- 4.1.2 El artículo 68° del mismo cuerpo normativo establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

- 4.1.3 El artículo 2° del Decreto Ley N° 25977 - Ley General de Pesca, en adelante la LGP, establece que son patrimonio de la nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional.
- 4.1.4 El artículo 77° de la LGP establece que: *“Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia”*.
- a) El inciso 78 del artículo 134° del RLGP modificado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, establece como infracción: *“Transportar o almacenar recursos o productos hidrobiológicos para consumo humano directo en estado de descomposición, en condiciones inadecuadas según la normatividad sobre la materia o incumpliendo las disposiciones específicas para su conservación”*.
- 4.1.5 El código 78 del Cuadro de Sanciones del REFSPA estableció como sanción la siguiente:

Multa	
Decomiso	<i>Del total del recurso o producto hidrobiológico</i>

- 4.1.6 La Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, dispone que los procedimientos administrativos sancionadores en trámite se rigen por la normatividad vigente al momento de la comisión de la infracción, salvo que la norma posterior sea más beneficiosa para el recurrente. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.
- 4.1.7 El artículo 220° del TUO de la LPAG, establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.
- 4.1.8 Asimismo, el numeral 258.3 del artículo 258 del TUO de la LPAG, establece que cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.

4.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

- 4.2.1 Respecto a lo referido en el punto 2.1 de la presente resolución, corresponde indicar que:
- a) El inciso 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG, establece que: *“El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses,*

debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. (...)”.

- b) Asimismo, el inciso 2 del artículo 259° señala que: *“Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.”* (El subrayado y resaltado es nuestro).
- c) De la revisión del expediente administrativo, se tiene que el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra el recurrente, se dio con la Notificación de Cargos N° 00387-2020-PRODUCE/DSF-PA, recibida con fecha **16.01.2020**.
- d) Por otro lado, cabe mencionar que el artículo 255° del TUO de la LPAG, establece lo siguiente:

“Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.

*3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento **formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado**, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.*

4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere

indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso”. (El subrayado y resaltado es nuestro).

- a) De igual forma, el artículo 19° del REFSPA señala lo siguiente:

“Artículo 19.- Inicio del procedimiento administrativo sancionador

(...)

*19.2 El procedimiento administrativo sancionador **se inicia con la notificación de la imputación de cargos por parte del órgano instructor, notificándose al administrado el acta de fiscalización, el reporte del SISESAT, el reporte de descarga u otros documentos o medios probatorios que sustenten la presunta comisión de la infracción administrativa, para lo cual se le concede un plazo de cinco (5) días hábiles contado a partir de la fecha de notificación, más el término de la distancia, a fin que presente sus descargos ante la autoridad instructora del Ministerio de la Producción o de los Gobiernos Regionales”.** (El resaltado es nuestro).*

- e) Por otro lado, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, publicado en la Edición Extraordinaria del Diario Oficial “El Peruano”, el día 15.03.2020, se declaró el Estado de Emergencia Nacional, con la finalidad de reducir el riesgo de preparación y el impacto sanitario de la enfermedad causada por el virus del covid-19. Bajo ese contexto y, en concordancia con el referido cuerpo normativo, se suspendieron los plazos de los Procedimientos Administrativos desde el 16.03.2020, conforme lo estipuló la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020, en concordancia con el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, hasta el día 10.06 2020.
- f) Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 03316-2020- PRODUCE/DS-PA de fecha 28.12.2020, se resolvió ampliar por tres (03) meses el plazo para resolver en primera instancia administrativa los expedientes administrativos sancionadores iniciados en el período comprendido entre el 02.01.2020 al 30.06.2020, en aplicación del numeral 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG.
- g) En ese contexto, mediante Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021, notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 230-2021-PRODUCE/DS-PA el día **13.01.2021**⁷ (fojas 111 del expediente) se sancionó al recurrente con una multa ascendente a 1.684 UIT, y el decomiso de 5.966 t. del recurso hidrobiológico anchoveta, por almacenar recursos hidrobiológicos para consumo humano directo en estado de descomposición, en condiciones

⁷ El numeral 16.1 del artículo 16° del TUO de la LPAG⁷ dispone que “El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo”.

inadecuadas según la normatividad sobre la materia o incumpliendo las disposiciones específicas para su conservación, infracción tipificada en el inciso 78 del artículo 134° del RLGP.

- h) En consecuencia, teniendo en consideración los dispositivos legales mencionados en los párrafos precedentes, el presente procedimiento administrativo sancionador caducaba el día **11.04.2021**, ello en tanto, a la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021, no se habría configurado la existencia de Caducidad administrativa del procedimiento sancionador, en el marco de lo dispuesto en el artículo 259° del TUO de la LPAG⁸, por cuanto, de conformidad con las normas establecidas en el REFSPA y el TUO de la LPAG, el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador se inicia con la notificación de cargos, habiéndose efectuado ésta a través de la Notificación de Cargos N° 00387-2020-PRODUCE/DSF-PA, recibida con fecha **16.01.2020**, y no con la emisión del Acta del Fiscalización N° 02-AFI 005632 de fecha 12.04.2018, como alega erróneamente el recurrente.
- i) Que, por otro lado, cabe mencionar que las figuras de la prescripción y caducidad resultan ser distintas, ello en tanto que de conformidad con el inciso 4 del artículo 259° del TUO de la LPAG *“En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción”*. Asimismo, el inciso 5 del artículo 259 de TUO de la LPAG, indica que la declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como tampoco los medios probatorios que no puedan o no resulten necesarios ser actuados nuevamente. Adicionalmente, debe mencionarse que, por la prescripción, la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe a los cuatro (4) años o en el plazo que establezcan las leyes especiales, siendo que, en dicho supuesto, la autoridad ya no puede iniciar un procedimiento administrativo sancionador ni determinar la comisión de infracción alguna, plazo que en el presente procedimiento administrativo sancionador tampoco se ha cumplido.
- j) Por tanto, lo alegado por el recurrente carece de sustento.

4.2.2. Respecto a lo referido en el punto 2.2 de la presente resolución, corresponde indicar que:

- a). El numeral 171.1 del artículo 171° del TUO de la LPAG, establece que: *“La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley”*.
- b) El inciso 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG, señala que: *“Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”*. Conforme a ello, es a la administración a quien le corresponde la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador para determinar la responsabilidad de los administrados.

⁸ *“Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador*

*1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, **previo a su vencimiento**. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo”*.

- c) La actuación de medios probatorios en los procedimientos administrativos resulta necesaria, en tanto *“las autoridades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario (...). La presunción solo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto (...).”*⁹. En ese sentido, al contar con medios probatorios idóneos la Administración puede romper con la presunción de licitud a favor del administrado, de tal forma que pueda atribuir la responsabilidad de la infracción.

- d) De otro lado el artículo 5° del REFSPA establece lo siguiente:

“Artículo 4.- Desarrollo de la actividad de fiscalización

4.1 La actividad de fiscalización se desarrolla en forma inopinada y reservada, en campo o documental, programándose y ejecutándose en todas las actividades que directa o indirectamente tienen por objeto la utilización de los recursos hidrobiológicos del mar y de las aguas continentales, pudiendo realizarse de manera enunciativa mas no limitativa, sobre:

1) La actividad extractiva

2) La actividad de procesamiento.

*3) La comercialización, **incluyendo el transporte, almacenamiento** y el uso de los recursos hidrobiológicos para la preparación y expendio de alimentos.*

4) La actividad acuícola”. (El subrayado y resaltado es nuestro).

- e) El inciso 78 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción: *“Transportar o almacenar recursos o productos hidrobiológicos para consumo humano directo en estado de descomposición, en condiciones inadecuadas según la normatividad sobre la materia o incumpliendo las disposiciones específicas para su conservación”.*

- f) En ese sentido, el artículo 11° del TUO del REFSPA dispone que:

“Artículo 11.- Actas de fiscalización

(...)

11.2 En el Acta de Fiscalización se consignan los hechos verificados durante la fiscalización y, de ser el caso, la presunta existencia de una infracción a la normatividad pesquera o acuícola. La omisión o los errores materiales contenidos en el Acta de Fiscalización o demás documentos generados no enervan la presunción de veracidad respecto a los hechos identificados y a los medios probatorios que los sustenten (...).”

- g) Que, el artículo 5° del Decreto Supremo N° 010-2010-PRODUCE¹⁰, del Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta (*Engraulis ringens*) y Anchoveta Blanca (*Anchoveta Nauss*) para Consumo Humano Directo, dispone que

⁹ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica S.A. Novena edición. Lima, Mayo, 2011, p. 725.

¹⁰ Derogada por el nuevo Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta para Consumo Humano aprobado por Decreto Supremo N° 005-2017-PRODUCE.

*“Las actividades pesqueras del recurso anchoveta para consumo humano directo, debe cumplir las condiciones siguientes: “(...) 5.5 **El transporte del recurso, desde el lugar de desembarque hasta la planta de procesamiento o centro de comercialización debe efectuarse en vehículos isotérmicos o en aquellos que mantengan el recurso en adecuadas condiciones de preservación** (...)”.* (El subrayado y resaltado es nuestro).

- h) De acuerdo a lo expuesto, resulta pertinente señalar que los fiscalizadores son funcionarios a los que la norma, les reconoce condición de autoridad, en consecuencia los hechos constatados por éstos tiene principio veracidad y fuerza probatoria; por lo que pueden desvirtuar por sí solos la presunción de licitud de la que gozan los administrados, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por ellos en ejercicio de sus funciones, a partir de los cuales se concluye que el día 12.04.2018, el recurrente al desarrollar la conducta detalla en el Acta de Fiscalización Vehículos N° 02-AFI 005632, incurrió en la infracción tipificada en el inciso 78 del artículo 134° del RLGP, por lo que la responsabilidad en la comisión de dicha infracción no puede ser trasladada al propietario del recurso hidrobiológico, en tanto que el recurrente tenía la obligación legal de preservar el recurso hidrobiológico en condiciones adecuadas pues, conforme con las Guías de Remisión Remitente 003-N° 000555 y N° 002 N° 000697, la descripción del recurso era “Anchoveta fresca enhielada para CHD”; sin embargo, al momento de la fiscalización se constató que el vehículo de placa H1V-919 de propiedad del recurrente, contenía el recurso hidrobiológico anchoveta estibado en cubetas sin hielo y en estado de descomposición no apto para consumo humano directo
- i) Cabe precisar que el recurrente en su calidad de persona natural dedicada a las actividades de transporte de recursos hidrobiológicos, y, por ende, conocedora tanto de la legislación de la materia como de las obligaciones que la ley le impone así como es conocedora de las consecuencias que implican la inobservancia de las mismas, tiene el deber de adoptar todas las medidas pertinentes a fin de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la normativa pesquera para no incurrir en hechos que conlleven a la comisión de la infracción administrativa, puesto que como lo establece el artículo 79° de la LGP, toda infracción será sancionada administrativamente.
- j) En relación al argumento del recurrente sobre el supuesto abuso de autoridad cometido por la Dirección de Sanciones-PA cabe precisar que su actuación se ha realizado en pleno ejercicio de sus funciones, sin originar algún tipo de responsabilidad administrativa, y mucho menos penal, ya que tampoco ha efectuado por acción u omisión, alguna conducta tipificada como delito, en agravio del orden público o un bien jurídicamente tutelado.

4.2.3 Respecto a lo referido en el punto 2.3 de la presente resolución, corresponde indicar que:

- a) El Decreto Supremo N° 006-2015-PRODUCE que modifica el Decreto Supremo N° 002-2010-PRODUCE fue derogado por el literal d) de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 005-2017-PRODUCE, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el día 14.04.2017.
- b) No obstante lo expuesto, cabe mencionar que sobre la excepción establecida en el inciso 10.7 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 005-2017-PRODUCE,

Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta para Consumo Humano Directo, en adelante ROP de anchoveta, que establece que: *“10.7 Por excepción, tratándose de desembarques del recurso anchoveta, se permite la recepción de hasta un diez por ciento (10%) por embarcación, de dicho recurso no apto para consumo humano directo. El exceso es materia de decomiso según la normativa vigente”*, debe precisarse que dicha excepción resulta aplicable en la actividad de desembarque; sin embargo, en el presente caso, los hechos materia de fiscalización se verificaron en la zona de parqueo del Muelle Municipal Centenario al momento de la fiscalización a la cámara isotérmica de placa H1V-919 de propiedad del recurrente; en consecuencia, la norma invocada no resulta aplicable al presente caso, en tanto que al momento de la fiscalización no se trató de una actividad de desembarque.

c) Por tanto, carece de objeto lo alegado por el recurrente.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones-PA, el recurrente incurrió en la infracción tipificada en el inciso 78 del artículo 134° del RLGP.

Finalmente, es preciso mencionar que si bien el numeral 218.2 del artículo 218° del TUO de la LPAG, establece que los recursos deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días. Sin embargo, el numeral 151.3 del artículo 151° de dicha Ley establece que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público y que la actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. Asimismo, si la Administración no se pronuncia dentro de dicho plazo, el administrado queda habilitado para considerar que su recurso ha sido desestimado (silencio administrativo negativo), conforme a lo dispuesto por el numeral 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

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

De acuerdo a la facultades establecidas en el artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 084-2013-PRODUCE, artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE y el artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N° 378-2021-PRODUCE; y estando al pronunciamiento efectuado mediante Acta de Sesión N° 005-2022-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 10.02.2022, del Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones, el mismo que fue publicado en el portal del Ministerio de Producción del mismo día;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR la NULIDAD PARCIAL DE OFICIO de la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021, en el extremo del artículo 1° mediante el cual se sancionó al señor **JOSE GILMER ABANTO PAREDES** por la infracción tipificada en el inciso 78 del artículo 134° del RLGP; en consecuencia, corresponde **MODIFICAR** la sanción de multa contenida en el mencionado artículo de la citada Resolución Directoral de 1.684 UIT a **1.4032 UIT**, y **SUBSISTENTE** lo resuelto en

los demás extremos; según los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por el señor **JOSE GILMER ABANTO PAREDES** contra la Resolución Directoral N° 66-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.01.2021; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de decomiso impuesta, así como la sanción de multa, por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 78 del artículo 134° del RLGP, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- DISPONER que el importe de la multa y los intereses legales deberán ser abonados de acuerdo al inciso 138.2 del artículo 138° del RLGP, en el Banco de la Nación Cuenta Corriente N° 0000-296252 a nombre del Ministerio de la Producción, debiendo acreditar el pago ante la Dirección de Sanciones – PA; caso contrario, dicho órgano lo pondrá en conocimiento de la Oficina de Ejecución Coactiva para los fines correspondientes.

Artículo 4°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación al recurrente conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese

LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones