



## *Resolución Consejo de Apelación de Sanciones*

**RCONAS N° 00089-2024-PRODUCE/CONAS-1CT**

**LIMA, 28 de junio de 2024**

- EXPEDIENTE n.º** : PAS-00000103-2023
- ACTO IMPUGNADO** : Resolución Directoral n.º 03643-2023-PRODUCE/DS-PA
- ADMINISTRADO** : PEDRO MORAN VALLADOLID
- MATERIA** : Procedimiento Administrativo Sancionador
- INFRACCIÓN** : Numeral 22) del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca<sup>1</sup>.
- **Multa: 7.182 Unidades Impositivas Tributarias<sup>2</sup>**
  - **Decomiso<sup>3</sup>: del total del recurso hidrobiológico**
- SUMILLA** : *Se declara la NULIDAD DE OFICIO de la Resolución Directoral n.º 03643-2023-PRODUCE/DS-PA. En consecuencia, se declara la CADUCIDAD del presente procedimiento administrativo sancionador y ARCHIVO.*

**VISTO:**

El recurso de apelación interpuesto por el señor **PEDRO MORAN VALLADOLID**, identificado con DNI n.º 03462267, en adelante **PEDRO MORAN**, mediante registro n.º 00084069-2023, presentado el 15.11.2023, contra la Resolución Directoral n.º 03643-2023-PRODUCE/DS-PA, emitida el 26.10.2023.

<sup>1</sup> En adelante RLGP.

<sup>2</sup> En adelante UIT.

<sup>3</sup> El artículo 2 de la resolución impugnada resolvió declarar inaplicable el decomiso.



## **CONSIDERANDO:**

### **I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante Informe SISESAT N° 00000036-2022-PRODUCE/DSF-PA-mmamarca de fecha 08.04.2022, se concluye que la E/P MI MANUELITO con matrícula PT-4416-BM, presentó velocidades de pesca en un (01) periodo desde las 05:43:28 horas hasta las 07:58:29 horas del 30.10.2021, dentro de las 05 millas.
- 1.2. Posteriormente, con la Resolución Directoral n.° 03643-2023-PRODUCE/DS-PA<sup>4</sup> de fecha 26.10.2023, se sancionó a **PEDRO MORAN** por haber incurrido en la infracción al numeral 22)<sup>5</sup> del artículo 134 del RLG.P.
- 1.3. Por medio del registro n.° 00084069-2023 de fecha 15.11.2023, **PEDRO MORAN** interpuso recurso de apelación contra la precitada resolución sancionadora.
- 1.4. A través de la Carta n.° 00000099-2024-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 04.06.2024<sup>6</sup>, se comunicó a **PEDRO MORAN** que la recurrida contendría vicios que conllevarían a su nulidad, tal y conforme se advierte del Informe Legal n.° 00006-2024-PRODUCE/CONAS-1CT-NDLFM. En atención a ello se le otorgó un plazo de cinco (5) días con la finalidad que ejerza su derecho de defensa. Pese a estar válidamente notificado, cabe precisar que **PEDRO MORAN** no ha formulado descargos a la fecha.

### **II. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA**

De conformidad con lo establecido en los artículos 218, 220 y 221<sup>7</sup> del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>8</sup>, en adelante el TUO de la LPAG, así como el numeral 29.2<sup>9</sup> del artículo 29 del Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE y modificatoria, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSAPA; corresponde admitir y dar

---

<sup>4</sup> Notificada el 03.11.2023, mediante Cédula de Notificación Personal n.° 00006955-2023-PRODUCE/DS-PA.

<sup>5</sup> Por presentar velocidades de pesca menores a las establecidas en la normatividad sobre la materia en áreas prohibidas de acuerdo a la información del equipo SISESAT, cuando la embarcación sea de arrastre.

<sup>6</sup> Notificada el 04.06.2024.

<sup>7</sup> Artículo 218.- Recursos Administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) **Recurso de apelación**

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 **El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios**, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 220.- Recurso de apelación.

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Artículo 221.- Requisitos del recurso.

El escrito del recurso deberá señalar el acto que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

<sup>8</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo n.° 004-2019-JUS.

<sup>9</sup> Artículo 29.- Plazos para los actos procedimentales

29.2 Las alegaciones y los recursos de apelación dirigidos a los órganos sancionadores se tienen por válidamente presentados cuando se ingresen por la unidad de trámite documentario del Ministerio de la Producción o de las Direcciones o Gerencias Regionales correspondientes.



trámite al Recurso de Apelación interpuesto por **PEDRO MORAN** al cumplirse los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en las mencionadas disposiciones.

### III. CUESTIÓN PREVIA

#### VERIFICACIÓN DE LA EXISTENCIA DE VICIOS DE NULIDAD

##### 3.1 Respecto al cálculo de la multa del numeral 22) del artículo 134 del RLGP.

Al respecto, del cálculo de la sanción impuesta, se advierte en el apartado "DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN" (página 10) de la resolución recurrida, la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura efectuó el análisis del cálculo de la multa a imponerse aplicando los factores establecidos en el REFSAPA y la Resolución Ministerial n.° 591-2017-PRODUCE<sup>10</sup>, obteniendo una multa resultante de 7.182 UIT, conforme se detalla en el cuadro siguiente:

CALCULO DE LA MULTA			
DS. N° 017-2017-PRODUCE		RM N° 591-2017-PRODUCE	
<b>M=B/P x (1+F)</b>	<b>M: Multa expresada en UIT</b>	<b>B=S*factor*Q</b>	<b>B: Beneficio ilícito</b>
	<b>B: Beneficio ilícito</b>		<b>S: Coeficiente de Sostenibilidad Marginal del Sector</b>
	<b>P: Probabilidad de detección</b>		<b>Factor: Factor del recurso y producto</b>
	<b>F: Factores agravantes y atenuantes</b>		<b>Q: Cantidad del recurso comprometido</b>
<b>REEMPLAZANDO LA FORMULA EN MENCIÓN SE OBTIENE COMO FORMULA DE LA SANCIÓN</b>			
<b>M=S*factor*Q/P x (1+F)</b>		<b>S:</b>	0.25
		<b>Factor del recurso:</b>	0.48 <sup>11</sup>
		<b>Q:</b>	26.72 m <sup>3</sup> * 0.40 = 10.688 t.
		<b>P:</b>	0.5
		<b>F:</b>	80% + 100%
<b>M=0.25*0.48*10.688 t/0.50*(1+1.8)</b>		<b>MULTA = 7.182 UIT</b>	

Conforme se puede apreciar, la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura para el caso en particular determinó que **PEDRO MORAN** contaba con una reincidencia por lo que le

<sup>10</sup> Resolución Ministerial que aprobó los componentes de la variable "B" de la fórmula para el cálculo de sanción de multa establecida en el REFSAPA, así como los valores de la variable "P" y de los demás componentes de las variables para el cálculo de la sanción de suspensión, modificada por Resolución Ministerial n.° 0009-2020-PRODUCE

<sup>11</sup> Al respecto, en el pie de página 08 de la resolución materia de revisión, se señala que al momento de ocurridos los hechos (30/10/2021) materia de infracción, no se determinó la cantidad de recurso extraído por la E/P MI MANUELITO, y de la consulta realizada al profesional de la DSF-PA, Zona 1 Piura-Tumbes, que obra en el expediente, se desprende que el recurso hidrobiológico predominante en la zona Tumbes durante el mes DICIEMBRE de 2021, fue el recurso Caballa, siendo su factor de 0.48. **Sin embargo, siendo dicha E/P una con red de arrastre, la especie Caballa no resulta ser una especie objetivo para este tipo de arte y/o aparejo de pesca.**



aplicó un **FACTOR AGRAVANTE**<sup>12</sup> del 100%, al precisar en la nota al pie 11 de la referida resolución sancionadora (página 11), lo siguiente:

(...) Asimismo, cabe señalar que conforme al Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el Registro de Sanciones está a cargo de la Dirección de Sanción – PA, para el correspondiente análisis y aplicación de la reincidencia, conforme a lo establecido en el literal a) del numeral 1 del artículo 36° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE: 36.1. Para los casos de infracciones consideradas graves, que afectan la preservación o protegidos, la reincidencia se aplica de la siguiente manera: a) Se considera haber incurrido en reincidencia cuando se comete la misma infracción dentro del plazo de un (1) año contado desde la fecha en que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. En ese sentido, de la consulta realizada por esta Dirección de Sanciones-PA al área de Data y Estadística de esta Dirección, y de la revisión del Sistema de Información para el Control Sancionador Virtual - CONSAV y las normas legales de la página web del Ministerio de la Producción, [www.produce.gob.pe](http://www.produce.gob.pe), se verifica que el señor PEDRO MORAN VALLADOLID cuenta con antecedentes de haber sido sancionado en los últimos 12 meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción tipificada en el numeral 22) del artículo 134° del RLGP, modificado por DS N° 017-2017-PRODUCE, mediante Resolución Directoral N° 02791-2021-PRODUCE/DS-PA emitida el 27/09/2021, notificada con Cédula de Notificación Personal N° 5195-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 28/09/2021 y Acta de Notificación y Aviso N° 025887 de fecha 04/10/2021, dicha resolución no fue objeto de impugnación dentro de 15 días hábiles posteriores a su notificación; por lo que ha quedado firme dentro del periodo de los últimos doce meses contados desde la fecha de infracción (28/10/2020 – 28/10/2021). En consecuencia, corresponde aplicar un factor de incremento de 100%, conforme lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 44° del DS N° 017-2017-PRODUCE.

En virtud de lo antes mencionado, se evidencia la aplicación de una (1) reincidencia al momento de calcular el valor de la multa. Se da cuenta de la existencia de una Resolución Directoral que no fue impugnada, quedando firme dicha resolución que sanciona a **PEDRO MORAN** por la infracción al numeral 22) del artículo 134 del RLGP.

Por tanto, resulta evidente al realizar el cálculo de la multa en la resolución materia de análisis, correspondía además de aplicar el doble de la multa, **la aplicación de una suspensión**, conforme a lo establecido en el literal a)<sup>13</sup> del numeral 36.2 del artículo 36 del

---

<sup>12</sup> Artículo 44.- Agravantes

A fin de establecer las sanciones aplicables, el Ministerio de la Producción o los Gobiernos Regionales de acuerdo a sus competencias, consideran como factores agravantes los siguientes:

(...)

2. Reincidencia de los infractores sancionados de acuerdo a lo establecido por el T.U.O de la Ley: **Se aplica un factor de incremento del 100%.**

<sup>13</sup> Artículo 36.- De la aplicación de la reincidencia

36.2 Para los casos de reincidencia de las demás infracciones se procede de acuerdo a las siguientes reglas:

a) Se considera haber incurrido en reincidencia cuando se comete la misma infracción dentro del plazo de un (1) año contado desde la fecha en que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. Para lo cual **se aplica el agravante de reincidencia** y cualquier otro que corresponda a la sanción de multa de acuerdo al Cuadro de Sanciones, anexo del presente



REFSAPA. También precisar que la infracción por la que ha sido sancionado **PEDRO MORAN** no es considerada grave en el cuadro de sanciones del REFSAPA.

Al respecto el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar TUO de la LPAG, establece como la obligación de las autoridades administrativas, sujetar su actuación a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.

Por otro lado, la necesidad de protección del interés colectivo; permite a la Autoridad desplegar su potestad anulatoria, ante la evidencia de un vicio trascendente.

### 3.2 En cuanto al agravio al interés público por aplicación parcial de la reincidencia.

Mediante el artículo 3 y el numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo n.° 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, se establece que PRODUCE es la entidad competente en pesquería; y que tiene como función rectora gestionar los recursos del sector.

De otra parte, el artículo 3 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, aprobado por la Ley n.° 26821, precisa 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,** tales como: (...) c. la diversidad biológica: **como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos** o protistos; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; (...)"'. Esta misma ley, en su artículo 6 prescribe lo siguiente: **"El Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales. Su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos."** (El resaltado y subrayado es nuestro).

En concordancia a lo antes señalado, el artículo 2 de la Ley General de Pesca<sup>14</sup> dispone 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.** (El resaltado y subrayado es nuestro).

En ese sentido, aquellos particulares que se dediquen al aprovechamiento de los recursos naturales, deberán realizar dicha actividad bajo los parámetros establecidos por el Estado. Es por ello que, el Estado, a través de sus órganos competentes, al mismo tiempo que fija las condiciones, derechos y obligaciones para un adecuado uso de los recursos naturales, también ejerce una labor de fiscalización de las normas que regulan esta actividad económica.

---

Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, y se aplica una suspensión conforme a lo establecido en el artículo 37 del presente Reglamento.

<sup>14</sup> Aprobado por Decreto Ley n.° 25977 y sus modificatorias, en adelante, LGP.



En el caso del aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos, debemos recordar, que estos son fiscalizados por el Ministerio de la Producción (respecto de aquellas personas naturales o jurídicas que cuenten o no con autorización para su explotación). Es así que lo manda el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1047 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, cuyo numeral 7.2 establece como una de sus funciones **"Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad fiscalizadora, sancionadora y de ejecución coactiva correspondiente. Para estos efectos podrá dictar las medidas cautelares y correctivas correspondientes"**. (El resaltado y subrayado es nuestro).

Bajo ese contexto, la Exposición de motivos del REFSAPA señala que:

**La finalidad de la norma propuesta es evitar que los administrados incurran en conductas infractoras y uno de los medios para lograr disuadirlos son las sanciones pecuniarias o multas; en este sentido, el efecto disuasivo se pretende lograr imponiendo un costo económico al administrado en los casos en que incurra en infracción.** Se han considerado los criterios técnicos económicos apropiados para que el cálculo de la cuantía de las sanciones de multa se ajuste a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, así como a los demás principios establecidos en el TUO de la Ley, por lo tanto, **se pretende que la infracción cometida sea reprimida con una sanción adecuada que sea disuasiva sin ser desproporcionadamente costosa y que tanto el método como los criterios o variables para calcular dicha sanción estén claramente establecidos** para que los administrados los conozcan. Ante tal necesidad, se ha establecido como criterio para determinar la forma del cálculo de la cuantía de las sanciones la fórmula desarrollada por el economista Gary S. Becker, expuesta en su ensayo Crime and Punishment: An Economic Approach (Crimen y Castigo: Una Aproximación Económica), según la cual **el monto de las multas debe ser tal, que exceda el beneficio ilícito que el administrado infractor obtendría por la comisión de la infracción, considerándose que tal perjuicio disuadiría a los potenciales infractores de no cometer la infracción.**<sup>15</sup> (El resaltado y subrayado es nuestro).

En esa línea, la Sala de Defensa de la Competencia n.º 2 del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del INDECOPI, en cuanto a la finalidad de las sanciones, señala que:

Las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados. El fin de las sanciones es, en último extremo, adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas. A efectos de graduar la sanción a imponer, la Ley de Procedimiento Administrativo General recoge dentro de los principios de la potestad sancionadora administrativa el de razonabilidad, según el cual la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los

<sup>15</sup> Exposición de Motivos del REFSAPA: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2017/Noviembre/10/EXP-DS-017-2017-PRODUCE.PDF>



administrados por la comisión de las infracciones. Con relación a este principio, la doctrina sostiene que las autoridades deben prever que la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas pues de lo contrario se propiciaría la comisión de tales infracciones dada la rentabilidad de su comisión. Para lograr dicho objetivo, es preciso que la magnitud de las sanciones sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones, de lo contrario, los administrados recibirían el mensaje de que, aun en caso que las conductas infractoras fuesen detectadas, el beneficio obtenido con la infracción será superior a la sanción administrativa, razón por la que podrían optar por cometer la infracción.<sup>16</sup>

Asimismo, cabe precisar que el artículo 66 de la Constitución Política del Perú, establece que:

**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. (El resaltado y subrayado es nuestro).

En esta línea, el Tribunal Constitucional define a los recursos naturales señalando que:

Como ha precisado este Tribunal, los recursos naturales pueden ser definidos como el conjunto de elementos que brinda la naturaleza para satisfacer las necesidades humanas, en particular, y las biológicas, en general. Representan aquella parte de la naturaleza que tiene alguna utilidad actual o potencial para el ser humano. **Que los recursos naturales, in totum, sean patrimonio de la Nación, implica que su explotación en ningún caso puede ser separada del interés nacional y el bien común, por constituir una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto** (...). Los recursos naturales reposan jurídicamente en el dominio del Estado, como expresión jurídico política de la Nación. Reconocer que el Estado es soberano en su aprovechamiento (artículo 66 de la Constitución), significa que es bajo su *ius imperium* y supervisión que debe desarrollarse su aprovechamiento y goce.<sup>17</sup> (El resaltado y subrayado es nuestro).

El Tribunal Constitucional respecto al interés público, señala que como tal, se le denomina:

Al conjunto de actividades o bienes que, por criterio de coincidencia, la mayoría de los ciudadanos estima, meritúa o tasa como “algo” necesario, valioso e importante para la coexistencia social. En otras palabras, todo

<sup>16</sup> Resolución n.° 3023-2011/SC2-INDECOPI de 10.11.2021. Exp. n.° 753-2009/CPC, fj. 23, 24 y 25 (<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/ec4def0c-bc9a-4ad3-bcd5-f7d358f69284>).

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 19.09.2006. Exp. n.° 0003-2006-PI/TC, fj. 5 (<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00003-2006-AI.pdf>)



aquello que, por consenso, se comparte y considera como útil, valioso y hasta vital para la sociedad, al extremo de obligar al Estado a titularizarlo como uno de los fines que debe perseguir en beneficio de sus miembros. Por tal imperativo, el cuerpo político jamás podrá tener como objetivo la consagración de intereses particulares. En el interés público confluyen las expectativas de la sociedad civil y la actuación del Estado. Elizabeth Salmón [Las acciones de interés público y el derecho internacional de los derechos humanos. En Ensayos de interés público. Gorki Gonzales editor. Lima: PUCP, 2002, págs. 81-82] sostiene que el papel del Estado consiste en reconocer la coincidencia de opinión de los ciudadanos en relación a “algo” considerado como necesario e importante; y en ese contexto crear los instrumentos eficaces de protección e instaurar las acciones que viabilicen la defensa de dicho interés público.<sup>18</sup>

Años después, el mismo Tribunal Constitucional amplió y aclaró el concepto de interés público, equiparándolo al de interés general que, como fin del Estado, corresponde a la Administración Pública su cumplimiento. Así, expresó que:

El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. La administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público.<sup>19</sup>

De otro lado, el Alto Tribunal ha puesto en evidencia la necesidad de declarar la nulidad frente a vicios graves que así lo determinen, pues, dice:

Finalmente, la resolución cuestionada adolece también de falta de motivación, al no acreditar el agravio al interés público, tal como lo exige el artículo 202 numeral 202.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Efectivamente, “(...) no basta que los actos administrativos objeto de la potestad de nulidad de oficio estén afectados por vicios graves que determinen su invalidez absoluta, sino que, además, deben agraviar el interés público (...).”<sup>20</sup>

Como vemos, el Interés Público, reflejo del Interés General, contiene las aspiraciones, así como las necesidades de la colectividad, lo cual motiva la acción y la organización de la Administración Pública.

---

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 15.06.2004. Exp. n.° 3283-2003-AA/TC, fj. 33. (<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/03283-2003-AA.html>).

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 05.07.2004. Exp. n.° 0090-2004-AA/TC, fj. 11 (<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>).

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 17.08.2004. Exp. n.° 0884-2004-AA/TC, fj. 4 (tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00884-2004-AA.pdf).



Así, el ejercicio del poder del Estado se legitima únicamente cuando se alinea con estos fines; y la eficacia de su ejercicio se mide por su capacidad para lograrlos. En este sentido, la Administración Pública, como brazo ejecutor del Estado, no el único, pero sí uno muy importante, tiene la responsabilidad crucial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y de trabajar activamente para la realización del Bien Común y el Interés General.

De este modo, la legitimidad del Estado no solo depende de su capacidad para realizar estos fines, sino también de la percepción de los ciudadanos sobre su eficacia y su compromiso con estos ideales.

En el CONAS tenemos claro que es el ciudadano (administrado) el centro del quehacer y fin estatal. Y que el derecho fundamental a una buena administración es una andadura que tiene todavía mucho por recorrer. Esa buena administración que, a diferencia de otros lares, en nuestro país todavía no terminamos de darle contenido, pero que, sin embargo, puede aparecer (de modo intuitivo al menos) como un elemento clave para la realización del Bien Común y del Interés General; conceptos que constituyen, como está dicho, el fin último del Estado.

La buena Administración, reconocida ya como principio constitucional por el Tribunal Constitucional se refiere a la capacidad del Estado, para actuar de manera eficaz y eficiente en la consecución de sus fines y en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Su importancia radica en la capacidad de traducir los ideales abstractos del Bien Común e Interés General en políticas y acciones tangibles que beneficien a la sociedad en su conjunto.

En términos más profundos, la buena administración desempeña un papel crucial en la legitimación del Estado y su autoridad. Esto se debe a que la legitimidad del Estado no sólo se basa en su soberanía o en su capacidad para mantener el orden, sino también en su capacidad para promover el bienestar de sus ciudadanos, cumplir con sus expectativas y responder a sus necesidades y demandas de manera justa y equitativa. Así, una administración que no es capaz de cumplir con estos requisitos corre el riesgo de perder su legitimidad ante los ojos de los ciudadanos.

Conviene recordar en este punto, que las actividades de supervisión, fiscalización y sanción que realizan las entidades estatales en el ejercicio del poder del Estado (o también llamado *ius imperium*) generan valor público. En esa medida, son servicios que prestan las entidades públicas, que si bien, en estricto, son distintas a las prestacionales, contribuyen sí al bienestar general de la sociedad. Así lo ha fijado la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante la Opinión Técnica Vinculante n.° 001-2023-PCM-SGP-SSAP<sup>21</sup> de 21 de abril de 2023, la misma que en virtud de lo dispuesto por el artículo 18.3 del Decreto Supremo n.° 123-2018-PCM "adquiere el carácter obligatorio para todas las entidades".

---

<sup>21</sup> Opinión Técnica Vinculante n.° 001-2023-PCM-SGP-SSAP de 21.04.2023 de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros:  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4467738/OPINI%C3%93N%20VINCULANTE%20AMPLIADA%20001-2023-PCM-SGP-SSAP.pdf?v=1682116032>



Es así, en este marco expuesto, que la no consideración de los agravantes o la indebida aplicación de atenuantes a la hora de imponer una sanción agravia al interés público. El procedimiento administrativo sancionador, hemos dicho, produce bienestar y satisfacción en la sociedad, pues esta encuentra que la Administración Pública está protegiendo los recursos naturales, patrimonio de la nación, frente a quienes atentan contra ellos. Confía que se aplicará la ley con toda la severidad que ella prevé. Eso le importa, le interesa a la sociedad.

Si la Administración no lo hace, no se trata de un mero incumplimiento normativo, sino que afecta esa expectativa de la sociedad, a esa confianza en que actuaría de la manera debida, en última instancia, no estaría cumpliendo con su cometido de servir al bien común y al interés público, afectando incluso su legitimidad social.

En este orden de cosas, y en lo que concierne al Ministerio de la Producción, es de interés público, que cumpla con efectividad su función punitiva de las infracciones al ordenamiento acuícola y pesquero. Esto constituye una forma de cautelar y combatir conductas que afectan los recursos hidrobiológicos que pertenecen a la Nación. Por ello, cuando se deja de aplicar una sanción o esta es diminuta respecto a la prevista en la normativa, el Interés Público se ve afectado. Esto en la medida que la sanción deja de cumplir su función represora y disuasiva, abriendo incluso la posibilidad de que la conducta infractora le resulte más beneficiosa al administrado que el cumplimiento estricto de la ley.

Por lo tanto, conforme a lo expuesto en los considerandos precedentes, se concluye que con la actuación de la Dirección de Sanciones – PA se vulneró los principios del procedimiento administrativo antes referidos, agravándose el Interés Público. Esto, al realizar el cálculo de la multa por la comisión de la infracción sancionada, aplicando parcialmente la reincidencia.

En tal sentido, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral n.° 03643-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.10.2023, en el extremo del artículo 1, al encontrarse vicios insubsanables que causan su nulidad de pleno derecho, conforme a lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG.

### **3.3 En cuanto a si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto**

El numeral 213.2 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.

En el presente caso, aun cuando la Administración podría contar con los elementos para pronunciarse sobre el fondo, este Consejo ha determinado que corresponde anular la resolución sancionadora materia de revisión.

De esta manera, el CONAS no puede emitir un pronunciamiento sobre el fondo, dado que al hacerlo estaría contraviniendo el principio de *non reformatio in peius*, dispuesto en el numeral 258.3 del artículo 258 el TUO de la LPAG.



#### 3.4 Respecto a si corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador

El numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, señala que el plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados 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.

Asimismo, el numeral 2 del citado artículo establece 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. Por su parte, el numeral 3 dispone que la caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente.

En el presente caso, se advierte que el inicio del procedimiento administrativo fue notificado a **PEDRO MORAN** el 17.07.2023, mediante las Notificaciones de Imputación de Cargo n.° 00001172-2023 y 00001173-2023-PRODUCE/DSF-PA, y el 18.07.2023<sup>22</sup>, mediante la Notificación de Imputación de Cargo n.° 00001174-2023-PRODUCE/DSF-PA. Sin embargo, al declararse la nulidad de oficio de la recurrida mediante la presente resolución, a la fecha de su emisión no habría un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, teniendo como consecuencia la caducidad.

Por tanto, corresponde, una vez declarada la nulidad, declarar la caducidad de oficio del presente procedimiento administrativo sancionador, darlo por concluido y proceder a su archivo, de acuerdo a lo establecido en los numerales 2 y 3 del artículo 259 del TUO de la LPAG.

Por último, corresponde indicar que la caducidad declarada por este Consejo no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente, que se hayan generado durante el trámite del presente procedimiento; ello tal cual lo establece el numeral 5 del artículo 259 del TUO de la LPAG.

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

De acuerdo a las 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 numeral 4.2 del artículo 4 del TUO de la LPAG; el artículo 6 de la Resolución Ministerial n.° 236-2019-PRODUCE; el artículo 2 de la Resolución Ministerial n.° 0356-2022-PRODUCE; el artículo 3 de la Resolución Ministerial n.° 00407-2021-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión n.° 21-2024-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 25.06.2024, de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

---

<sup>22</sup> Según Acta de Notificación y Aviso n.° 024729.



**SE RESUELVE:**

**Artículo 1.- DECLARAR** la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral n.° 03643-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.10.2023, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**Artículo 2.- DECLARAR** la **CADUCIDAD** del presente Procedimiento Administrativo Sancionador, dándolo por concluido; y proceder a su **ARCHIVO**.

**Artículo 3.- DISPONER** que la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura remita el presente expediente a la Dirección de Supervisión y Fiscalización de Pesca y Acuicultura, a fin que ésta evalúe, de acuerdo a sus competencias, si corresponde iniciar un nuevo procedimiento administrativo sancionador contra **PEDRO MORAN VALLADOLID**.

**Artículo 4.- DEVOLVER** el expediente a la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura para los fines correspondientes, previa notificación a **PEDRO MORAN VALLADOLID** de la presente Resolución, conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y publíquese,

**CESAR ALEJANDRO ZELAYA TAFUR**

Presidente

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

**ZORAIDA LUCÍA QUISPE ORÉ**

Miembro Titular

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

**ROONY RAFAEL ROMERO NAPA**

Miembro Titular

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

