

**LA DIFERENCIA ENTRE INFRACCIONES INSTANTÁNEAS Y PERMANENTES:
A PROPÓSITO DE LA INFRACCIÓN TIPIFICADA EN EL NUMERAL 66)
DEL ARTÍCULO 134 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA**

**THE DIFFERENCE BETWEEN INSTANTANEOUS AND PERMANENT
INFRINGEMENTS: REGARDING THE INFRACTION TYPIFIED IN NUMERAL 66)
OF ARTICLE 134 OF THE REGULATION OF THE GENERAL FISHERIES LAW**

Luis Alberto Cortez Jara

Abogado

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

lcortezj@hotmail.com

Perú, Lima

Recibido: 21 de enero de 2019

Aceptado: 13 de junio de 2019

SUMARIO

- Clasificación de las infracciones en el numeral 252.2) del Artículo 252 del Texto Único ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- El error del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción al confundir la naturaleza de las infracciones instantáneas y permanentes.
- Conclusiones.

RESUMEN

En el presente trabajo analizamos la diferencia entre las infracciones administrativas instantáneas y permanentes, a la luz del artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y de la doctrina más autorizada; para luego evaluar si la infracción estipulada en el actual numeral 66) del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, se trata de una infracción instantánea, tal y como considera el Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción en el Acuerdo Plenario N° 003-2017, al desarrollar la naturaleza jurídica del mismo supuesto de hecho contenido en la antigua infracción tipificada en el numeral 101) del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-

2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE, concluyéndose que el Consejo de Apelación de Sanciones se equivoca al considerar a dicha infracción como una instantánea, pues la misma en realidad se trata de una infracción permanente.

ABSTRACT

In this paper we analyze the difference between instantaneous and permanent administrative infractions, in light of article 252 of the Single Orderly Text of Law N° 27444, Law of General Administrative Procedure, approved by Supreme Decree N° 004-2019-JUS and the most approved doctrine; to then evaluate whether the infringement stipulated in the current numeral 66) of article 134 of the Regulations of the General Fishing Law, approved by Supreme Decree N° 012-2001-PE, amended by Supreme Decree N° 017-2017-PRODUCE, is an instantaneous infringement, as considered by the Sanctions Appeals Council of the Ministry of Production in Plenary Agreement N° 003-2017, by developing the legal nature of the same assumption of fact contained in the old infraction typified in numeral 101) of article 134 of the Regulations of the General Fishing Law, approved by Supreme Decree N° 012-2001-PE, modified by Supreme Decree N° 013-2009-PRODUCE, concluding that the Sanctions Appeals Council of the Ministry of Production is mistaken in considering the infraction in mention as instantaneous, because in fact is a permanent one.

PALABRAS CLAVE

Consejo de Apelación de Sanciones; infracción instantánea; infracción permanente; Ministerio de la Producción; Reglamento de la Ley General de Pesca.

KEYWORDS

Sanctions Appeals Board; instantaneous infringement; permanent infraction; Ministry of Production; Regulation of the General Fisheries Law.

INTRODUCCIÓN

El artículo 10 del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE (en adelante, RISPAC)¹, y modificatorias², facultaba a los inspectores

1 Mediante el Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (en adelante, TUO del RISPAC), el cual compiló en un solo cuerpo legal, las modificatorias al RISPAC; sin embargo, posteriormente, se siguieron emitiendo modificatorias al RISPAC, quedando superada dicha norma compiladora. En razón de ello y teniendo en cuenta que las normas modificatorias están dirigidas a la norma originaria y no al Decreto Supremo que modifica el Texto Único Ordenado, nos limitaremos a mencionar la norma originaria y su modificatoria, evitando hacer referencia al TUO del RISPAC.

2 REGLAMENTO DE INFRACCIONES Y SANCIONES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS

Artículo 10.- El decomiso

El decomiso de los recursos hidrobiológicos, harina residual de recursos hidrobiológicos, harina y aceite de pescado, como medida precautoria, se lleva a cabo en forma inmediata al momento de la intervención, conforme a los siguientes criterios:

10.1. El total de los recursos hidrobiológicos:

10.1.1. Cuando la embarcación no cuente con permiso de pesca o lo tenga suspendido.

10.1.2. Cuando la embarcación esté suplantando la identidad de otra.

10.1.3. Cuando la embarcación incumpla las normas de correcta identificación, conforme a lo establecido por la Autoridad Marítima.

10.1.4. Cuando la extracción de recursos hidrobiológicos se realice con métodos de pesca ilícitos o no autorizados.

10.1.5. En caso de veda.

10.1.6. Cuando la embarcación realice actividades extractivas de recursos hidrobiológicos no autorizados en el permiso de pesca o sin el Convenio correspondiente.

10.1.7. Cuando la embarcación realice actividades extractivas de recursos hidrobiológicos en zonas diferentes a las señaladas en los derechos otorgados, o en áreas reservadas o prohibidas.

10.1.8. Cuando se almacene y/o transporte a granel o en cubierta de embarcaciones pesqueras artesanales, el recurso anchoveta destinado para consumo humano directo, y se encuentre el mismo en mal estado.

10.1.9. Cuando la embarcación no cuente con el correspondiente sistema satelital o con éste en estado inoperativo.

10.1.10. Cuando se extraigan, acopien, comercialicen o transporten con fines ornamentales especies amazónicas de escama y de cuero prohibidas en el ROP de la Amazonia.

del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE), a que durante la etapa de fiscalización puedan imponer la medida precautoria de decomiso total o parcial de recursos o productos hidrobiológicos (harina y aceite de pescado), ante la presunción de la comisión de diversos supuestos de hecho que se encuentran tipificados como infracciones en el artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE (en adelante, RLGP) y modificatorias anteriores al Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

En este sentido, el artículo 12 del RISPAC regulaba el procedimiento para el decomiso de recursos hidrobiológicos destinados al consumo humano indirecto, precisando -entre otros aspectos- lo siguiente:

En el decomiso de los recursos hidrobiológicos destinados al consumo humano indirecto extraídos presuntamente en contravención a las normas, los inspectores, previa coordinación con el establecimiento industrial pesquero, autorizan la descarga, recepción y procesamiento del recurso hidrobiológico materia del decomiso. En caso se verifique una presunta infracción durante la descarga en la que proceda el decomiso, se elabora un acta decomisando provisionalmente el recurso hidrobiológico ilegalmente extraído.

10.1.11. Cuando se realice actividades pesqueras de macroalgas marinas sin permiso, en zonas prohibidas o reservadas, o cuando se transporte, comercialice o procese o almacene en áreas vedadas sin el certificado de procedencia o cuando se utilicen aparejos no permitidos o sistemas mecanizados para la remoción y/o siega (extracción) de macroalgas marinas así como ganchos, equipos mecanizados y otros accesorios no permitidos para la colecta del recurso citado, o coleccionar y/o acopiar dicho recurso cuando se encuentre prohibido.

10.1.12. Cuando se desembarque el recurso pesquero tiburón sin la presencia de todas sus aletas total o parcialmente adheridas a su cuerpo de forma natural, o cuando se transporte o almacene el recurso pesquero tiburón que no provenga de un procedimiento de inspección durante su desembarque; así como cuando se desembarque el recurso pesquero tiburón en puntos de desembarque no autorizados.

10.2. En proporción directa al porcentaje en exceso a la tolerancia establecida:

10.2.1. Tallas o pesos menores a los establecidos.

10.2.2. Extracción de recursos hidrobiológicos con volúmenes de descarga superiores a la capacidad de bodega autorizada en el permiso de pesca.

10.2.3. Extracción de recursos hidrobiológicos excediendo la cuota asignada para el período.

10.3. El total de los recursos hidrobiológicos, harina residual de recursos hidrobiológicos, harina y aceite de pescado:

10.3.1. Cuando el transportista de harina residual de recursos hidrobiológicos, harina y aceite de pescado no cuente con certificado de procedencia.

En estos casos, el titular de la planta de harina y aceite de pescado está obligado a depositar el monto del decomiso provisional, en la cuenta corriente que determine el Ministerio de la Producción, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la descarga y remitir el original del comprobante de depósito bancario a la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia (DIGSECOVI) [actualmente, Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción], así como copia del Acta de Retención de Pago del Decomiso Provisional de Recursos Hidrobiológicos, monto que no será materia de disposición en tanto el presunto infractor no haya agotado la vía administrativa o la resolución de sanción haya quedado consentida. Si en dicho procedimiento el administrado demuestra la no comisión de la infracción, el Ministerio de la Producción le devolverá el monto depositado por dicho concepto en la referida cuenta corriente, abonándosele los intereses legales correspondientes. En caso que el titular de la planta de harina y aceite de pescado, incumpla con efectuar el depósito del monto correspondiente dentro del plazo antes señalado, éste deberá ser abonado con los intereses legales que devengue a la fecha de efectuarse el depósito (...). (El resaltado es nuestro)

Al entregarse a un determinado establecimiento industrial pesquero (en adelante, EIP) un recurso hidrobiológico destinado para el consumo humano indirecto que a su vez provenía de la imposición de una medida precautoria de decomiso, el titular de la planta de harina y aceite de pescado se encontraba obligado a pagar -a favor de PRODUCE- el valor del recurso hidrobiológico en mención, en el plazo de quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente de realizada la descarga del referido recurso. No obstante, si el administrado incumplía con esta obligación de dar, se le atribuía la presunta comisión de la infracción estipulada en el numeral 101) del artículo 134 del RLGP, adicionada por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE, que reprochaba la conducta de: “Incumplir con realizar el depósito bancario del monto total del decomiso de recursos hidrobiológicos para consumo humano indirecto dentro del plazo establecido por las disposiciones legales”, sancionándose a los administrado que incurrieran en esta infracción con la

suspensión de la licencia de operación hasta que cumpla con realizar el depósito bancario correspondiente, conforme a lo tipificado en el Código 101 del Cuadro de Sanciones anexo al RISPAC, adicionado por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE.

Ahora bien, el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de segunda instancia administrativa en materia sancionadora de PRODUCE, de acuerdo a los artículos 125 y 126 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE³, emitió el Acta N° 001-2017-PRODUCE/CONAS-PLENO de fecha 29 de agosto de 2017, en el que obra – entre otros- el Acuerdo N° 003-2017, en el que determinó lo siguiente:

Que, conforme se desprende del numeral 250.2 del artículo 250 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado con Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante TUO de la LPAG, en el ordenamiento peruano se admiten cuatro tipos de infracciones: (i) Instantáneas, (ii) Instantáneas con efectos permanentes, (iii) Permanentes y iv) Continuas;

Que, en las infracciones instantáneas la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado, en el que el supuesto de hecho proscrito se consuma, sin producir una situación antijurídica duradera;

3 REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Artículo 125.- Consejo de Apelación de Sanciones

El Consejo de Apelación de Sanciones es el órgano resolutorio que evalúa y resuelve en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos sancionadores del Ministerio, conforme a la presente norma y a lo determinado en su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial.

Artículo 126.- Funciones del Consejo de Apelación de Sanciones

Son funciones del Consejo de Apelación de Sanciones, las siguientes:

- a) Resolver los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones sancionadoras del ministerio, con arreglo a la normativa sobre la materia;
- b) Declarar, en segunda y última instancia administrativa, la nulidad y la rectificación de oficio de los actos administrativos contenidos en los procedimientos sancionadores que son elevados al Consejo de Apelación de Sanciones;
- c) Resolver los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones que resuelven las solicitudes de fraccionamiento y otros beneficios para el pago de multas, conforme a la normativa vigente.
- d) Otras funciones que le asigne el/la Ministro/a y aquellas que sean dadas por norma expresa.

Que, la infracción contemplada en el numeral 101) del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, cumple con las condiciones para ser caracterizada como una infracción instantánea, dado que la conducta infractora se consuma instantáneamente una vez transcurrido el plazo de 15 días calendario siguientes a la descarga de la cantidad decomisada, sin que el titular de la planta de harina y aceite de pescado haya cumplido con el pago dispuesto en el artículo 12° del TUO del RISPAC, es decir, en un momento determinado establecido en la norma.

En esa línea, el Consejo de Apelación de Sanciones concluyó que el numeral 101) del artículo 134 del RLGP, adicionada por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE, corresponde a una infracción instantánea y cuyo plazo de prescripción para determinar la existencia de la misma se computa a partir del día 16 calendario siguiente a la descarga del decomiso.

Sin perjuicio de lo anterior, con posterioridad, entró en vigencia el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que modificó en su totalidad las infracciones tipificadas en el artículo 134 del RLGP, aprobó el actual Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (en adelante, RFSAPA) y derogó el RISPAC, sus modificatorias y su norma compiladora⁴.

En este orden de ideas, los artículos 45 y 47 del RFSAPA regulan la utilización de la medida correctiva del decomiso total o parcial de los recursos y productos hidrobiológicos, durante la etapa de fiscalización administrativa⁵, y los artículos 48 y 49 del RFSAPA, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, establecen los procedimientos para el decomiso de los recursos y productos hidrobiológicos destinados al consumo humano directo e indirecto, respectivamente, los cuales sintetizamos en el siguiente cuadro:

Artículo 48 Procedimiento para el decomiso de recursos o productos hidrobiológicos destinados al consumo humano directo	Artículo 49 Procedimiento para el decomiso de recursos o productos hidrobiológicos destinados al consumo humano indirecto
48.1 En el caso de decomiso de recursos o productos hidrobiológicos para consumo humano directo, los mismos son donados íntegramente a los programas alimentarios de apoyo nacional, municipalidades, instituciones de beneficencia, comedores populares, Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) u otras de carácter social debidamente reconocidas, levantándose el acta de donación.	49.1 En el decomiso de los recursos hidrobiológicos destinados al consumo humano indirecto extraídos presuntamente en contravención a las normas, los fiscalizadores, previa coordinación con el establecimiento industrial pesquero, autorizan la descarga, recepción y procesamiento del recurso hidrobiológico materia del decomiso.
48.2 En caso de decomiso de especies hidrobiológicas vivas, dichos recursos deben ser devueltos a su hábitat natural. Cuando no sea posible su devolución son donados o entregados a centros de rescate animal o instituciones con carácter de investigación o de ornato sin fines de lucro u otras afines debiéndose levantar el acta correspondiente.	49.2 En caso se determine la comisión de una presunta infracción durante la descarga en la que proceda el decomiso, se decomisa provisionalmente el recurso hidrobiológico ilegalmente extraído.

Continúa

4 El Decreto Supremo N°017-2017-PRODUCE fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 10 de noviembre de 2017; sin embargo, conforme a su Segunda Disposición Complementaria Final estuvo en *vacatio legis* por quince (15) días hábiles, entrando en vigencia el 5 de diciembre de 2017.

5 REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE LAS ACTIVIDADES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS

Artículo 45.- Medidas correctivas

Las medidas correctivas tienen como finalidad revertir, reponer, reparar o disminuir, en la medida de lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora ha provocado en los recursos hidrobiológicos, así como evitar un riesgo o daño a los mismos, y se llevan a cabo en forma inmediata al momento de la fiscalización, pudiendo aplicarse una o más de las medidas siguientes:

1. Decomiso.
2. Inmovilización.

<p>48.3 Cuando no sea posible efectuar la donación del recurso o producto hidrobiológico con destino a consumo humano directo, estos deben ser destinados a una planta de procesamiento de productos pesqueros dedicada al consumo humano directo para su procesamiento, respetando el destino del recurso. El titular de la licencia de operación de la planta de consumo humano directo deposita a la cuenta corriente que determine el Ministerio de la Producción o los Gobiernos Regionales, el valor del recurso o producto entregado, dentro de los quince días calendario posteriores a la descarga o entrega del recurso o producto, y comunica la fecha y el número de la constancia de pago a la autoridad competente, así como copia del Acta de Retención de Pago del Decomiso Provisional de Recursos o Productos Hidrobiológicos.</p>	<p>49.3 En los supuestos establecidos en los incisos 49.1 y 49.2, el titular de la planta de harina o aceite de pescado está obligado a depositar el monto del decomiso provisional en la cuenta bancaria que determine el Ministerio de la Producción, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la descarga y remite el original del comprobante de depósito bancario a la autoridad competente, así como copia del Acta de Retención de Pago del Decomiso Provisional de Recursos Hidrobiológicos.</p>
---	---

Fuente: Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas.
Elaboración: Propia.

De la lectura de los artículos 48 y 49 del RFSAPA, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, se colige que la obligación de pagar el valor del recurso o producto hidrobiológicos sea para consumo humano directo e indirecto, según corresponda, se mantiene, teniendo el titular de la planta de harina y aceite de pescado o de las plantas de enlatado, congelado o curado -a la cual se le entregó el recurso o producto hidrobiológico- un plazo de quince (15) días calendario contado a partir del día siguiente de la entrega o descarga del recurso, a fin de efectuar el pago, y si en caso no lo hiciera, se le atribuye la presunta comisión de la infracción estipulada en el numeral 66) del artículo 134 del RLGP, adicionada por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que tipifica la conducta de:

Incumplir con realizar el pago en la forma establecida por el Ministerio de la Producción del monto total del decomiso de recursos o productos hidrobiológicos para consumo humano directo o indirecto o no comunicar dicho pago dentro del plazo establecido por la normatividad sobre la materia.

3. Paralización.
 4. La devolución del recurso hidrobiológico vivo a su medio natural.
 5. El recojo de los residuos o descartes arrojados al mar.
- Artículo 47.- Decomiso de recursos o productos hidrobiológicos
El decomiso de los recursos o de los productos hidrobiológicos se lleva a cabo sobre el total o de forma proporcional al porcentaje en exceso a la tolerancia establecida en la normatividad sobre la materia.

En ese contexto, se sanciona a los administrados que incurren en esta infracción conforme a lo establecido en el Código 66 del Cuadro de Sanciones anexo al RFSAPA que establece la sanción de MULTA, la cual es calculada conforme a lo establecido en el artículo 35 del RFSAPA y en la Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE.

En consecuencia, más allá del cambio normativo, tenemos que el supuesto de hecho de la infracción tipificada en el antiguo numeral 101) del artículo 134 del RLGP, adicionado por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE, se mantiene en el actual numeral 66) del artículo 134 del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE; en ese sentido, el Consejo de Apelación de Sanciones ha hecho prevalecer su posición, de que nos encontramos ante una infracción instantánea.

CLASIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES EN EL NUMERAL 252.2) DEL ARTÍCULO 252 DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

El primer párrafo del numeral 252.2) del artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG),

ha recogido la clasificación doctrinal de las infracciones administrativas por el momento de su consumación y, partir de éste, delimita el momento en que empieza a correr el plazo de prescripción para cada caso. En ese sentido, se clasifican las infracciones en: a) instantáneas; b) instantáneas con efectos permanentes (o que causan estado); c) continuadas; y, d) permanentes.

En ese orden de ideas, dicho artículo establece que:

252.2 El cómputo 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 en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas con efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.

A continuación, pasaremos a evaluar cada una de las infracciones mencionadas a fin de determinar si el supuesto de hecho contenido en el antiguo numeral 101) del artículo 134 del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE o el en actual numeral 66) del artículo 134 del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, se trata o no de una infracción instantánea.

a) Infracciones instantáneas.— En las infracciones de carácter instantáneo, la conducta infractora, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un solo acto o momento determinado (Danos, 2013), en el que la infracción se consuma, sin producir una situación antijurídica duradera (Baca, 2012); siendo en ese momento en que se inicia el cómputo del plazo de prescripción (Morón, 2019).

b) Infracciones instantáneas con efectos permanentes (o que causan estado).— Esta clase de infracciones crean un *status quo* antijurídico duradero pero que se consuma cuando se produce la situación antijurídica (Palma, 2001). Por ello, en este caso, el cómputo del plazo de prescripción comienza en el momento de la consumación material

instantánea del ilícito y no cuando se pone fin por voluntad del sujeto, a sus efectos (Gallardo, 2008). Estas infracciones se consuman en un momento determinado (son instantáneas), pero tienen un impacto duradero en la realidad, produciendo efectos externos que son duraderos pudiendo incluso ser permanentes (Caballero, 2010). En ese sentido, se puede diferenciar plenamente la comisión del hecho y sus efectos.

Los ejemplos recogidos en la doctrina para esta clase de infracciones son: Edificaciones de obras o edificaciones ilegales, la obtención de una vivienda de protección oficial con falseamiento de condiciones para acceder a ella, instalación de rejas en la vía pública en contra de lo dispuesto por una ordenanza municipal, etc.

c) Infracciones continuadas.— Son aquellas infracciones en las que se realizan varias acciones u omisiones -cada una de las cuales constituye por separado una infracción (Morón, 2019)- que infringen el mismo precepto o preceptos de similar naturaleza (homogeneidad de la norma violada o del bien jurídico lesionado), dentro de un proceso unitario, actuando el autor de forma perdurable y constante (con voluntad duradera), en el marco de un plan preconcebido, debiendo presentar una conexión espacio-temporal. Sin embargo, a fin de determinar la existencia del proceso unitario, no basta con demostrar la existencia de un plan preconcebido y la pluralidad de actos, sino que lo determinante es determinar la unidad de hecho, a través de la repetición de una misma acción típica guiada por un propósito único, la cual debe repetirse en un breve periodo de tiempo y de forma sucesiva.

En esta clase de infracciones, la prescripción se cuenta desde la última acción u omisión constitutiva de infracción, mediante la cual se consumaría el proceso unitario (Baca, 2012).

d) Infracciones permanentes.— Son infracciones por omisión de deberes establecidos por el ordenamiento y tipificados como infracción en caso de incumplimiento (Caballero, 2010). Al conceptualizar estas infracciones,

la profesora Gallardo (2008) afirma que se produce una única acción que tiene la virtualidad de prorrogar sus efectos en el tiempo, y con ello, de poner de manifiesto la voluntad infractora del sujeto sin solución de continuidad, la cual resulta diversificable en dos fases: una, que se pone en marcha en el momento de realizar los elementos del tipo, y otra, la que se pone de manifiesto al no ponerle fin eliminando los efectos contrarios a Derecho (p. 238). En estos casos, el ilícito se sigue consumando durante un tiempo por voluntad de su autor, y se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica, por lo que mientras no se abandone esa situación no puede darse comienzo a la prescripción (Palma, 2001). Cabe señalar que en esta clase de infracciones no son los efectos de la conducta infractora los que persisten, sino la conducta misma (Baca, 2012), por lo que existe un *continuum* absolutamente inescindible entre la comisión del hecho y sus efectos (Gallardo, 2008).

Algunos ejemplos de esta clase de infracciones son: Ejercicio de una actividad sin licencia o comunicación previa, no destinar a vivienda el domicilio habitual,

no comunicar a un registro oficial datos obligatorios, no inscripción de un fichero de datos de carácter personal, utilización de una frecuencia radioeléctrica sin autorización, incumplimiento de un deber legal de conservación.

EL ERROR DEL CONSEJO DE APELACIÓN DE SANCIONES DE PRODUCE AL CONFUNDIR LA NATURALEZA DE LAS INFRACCIONES INSTANTÁNEAS Y PERMANENTES

Habiéndose evaluado la clasificación de las infracciones estipuladas en el numeral 252.2) del artículo 252 del TUO de la LPAG, pasemos a analizar el supuesto de hecho tipificado en la antigua infracción estipulada en el numeral 101) del artículo 134 del RLGP, adicionado por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE, y en el actual numeral 66) del artículo 134 del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, a fin de determinar si la conducta descrita cabe en el concepto de infracción instantánea.

Numeral 101) del artículo 134 del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE	Numeral 66) del artículo 134 del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE
“Incumplir con realizar el depósito bancario del monto total del decomiso de recursos hidrobiológicos para consumo humano indirecto dentro del plazo establecido por las disposiciones legales”.	“Incumplir con realizar el pago en la forma establecida por el Ministerio de la Producción del monto total del decomiso de recursos o productos hidrobiológicos para consumo humano directo o indirecto o no comunicar dicho pago dentro del plazo establecido por la normatividad sobre la materia”.

Fuente: Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE y Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE
Elaboración: Propia

De la evaluación de ambas infracciones se desprenden ciertas diferencias, las cuales son:

- La redacción primigenia condicionaba que el modo del pago valor comercial del recurso hidrobiológico decomisado sea: por el total y mediante depósito bancario, y que el plazo en que se realice dicho pago sea el establecido en las disposiciones legales (artículo 12 del RISPAC). La actual redacción precisa que el

pago se realice en la forma establecida por PRODUCE, es decir, en el modo y plazo establecido en los artículos 48 y 49 del RFSAPA.

- La antigua redacción solo vinculaba la obligación de pago para los casos de decomisos de recursos hidrobiológicos para consumo humano indirecto, en tanto que esta última extiende dicha obligación para

los decomisos provenientes de recursos y productos hidrobiológicos para consumo humano directo e indirecto.

- La actual redacción ha corregido una deficiencia normativa al incluir como conducta reprochable el no haber informado a PRODUCE la realización del pago, en el plazo establecido por la normatividad sobre la materia (artículos 48 y 49 del RFSAPA).

No obstante, una característica en la redacción de ambas infracciones es que éstas remiten a otros cuerpos legales para ser entendidas en toda su magnitud; así, por un lado, el antiguo numeral 101) del artículo 134 del RLGP, adicionado por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE, nos deriva al artículo 12 del RISPAC, y el actual numeral 66) del artículo 134 del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, hace lo propio con los artículos 48 y 49 del RFSAPA.

De otra parte, del análisis de ambas se desprende lo siguiente:

- La conducta infractora devela una omisión de realizar el depósito bancario del monto total del decomiso, el cual debe realizarse dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la recepción del recurso o producto hidrobiológico, según corresponda. Es decir, los administrados que no realicen el pago correspondiente incurrir en la comisión de esta infracción a partir del décimo sexto (16) día calendario siguiente a la recepción del recurso o producto hidrobiológico, sea este para consumo humano directo o indirecto.
- Esta única acción (el no pago) mantiene sus efectos en el tiempo, demostrando la voluntad negativa del sujeto de hacer frente a su obligación pecuniaria.
- La infracción se continuará cometiendo hasta que el sujeto abandone la situación antijurídica (pague el monto total del decomiso).
- Existe una continuidad indivisible entre la comisión del hecho y sus efectos.

En consecuencia, en ninguno de los extremos del antiguo numeral 101) del artículo 134 del RLGP, adicionado por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE, se desprende que se trata de una infracción instantánea, por lo que el Consejo de Apelación de Sanciones

cometió un error al considerar que ésta es una infracción instantánea y cuyo plazo de prescripción para determinar la existencia de la misma se computa a partir del día dieciséis (16) calendario a la descarga del decomiso.

Tal y como hemos podido analizar, la conducta señalada en el antiguo numeral 101) del artículo 134 del RLGP, adicionado por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE y en el actual numeral 66) del artículo 134 del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, corresponde a una infracción permanente y cuyo conteo del plazo de la prescripción inicia el día que la infracción cesó, es decir cuando el sujeto realizó el pago del monto total del decomiso, conforme a lo establecido en el numeral 252.2) del artículo 252 del TUO de la LPAG.

CONCLUSIONES

El Consejo de Apelación de Sanciones pese a reconocer en el Acta N° 001-2017-PRODUCE/ CONAS-PLENO del Acuerdo N° 003-2017, que el ordenamiento jurídico peruano admite a las infracciones instantáneas, instantáneas con efectos permanentes, permanentes y continuadas; solo se limitó a realizar un análisis de fondo de la naturaleza jurídica de las infracciones instantáneas, dando por sentado que la conducta infractora descrita en el numeral 101) del artículo 134 del RLGP, adicionado por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE, se consuma instantáneamente una vez transcurrido el plazo de quince (15) días calendario siguientes a la descarga del recurso hidrobiológico decomisado, sin que el titular de la planta de harina y aceite de pescado haya cumplido con el pago dispuesto en el artículo 12 del RISPAC.

El Consejo de Apelación de Sanciones no evaluó que las infracciones permanentes son por su naturaleza infracciones por omisión de deberes establecidos en el ordenamiento (deber de pagar el valor comercial del recurso o producto hidrobiológico decomisado sea para consumo humano directo o indirecto) y tipificados como infracción en caso de incumplimiento, cómo era el caso del numeral 101) del artículo 134 del RLGP, adicionado por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE o el actual numeral 66) del artículo 134 del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

De otra parte, el Consejo de Apelación de Sanciones omitió analizar que las infracciones permanentes nacen de una acción única (falta de pago) que tiene la virtualidad de prorrogar sus efectos en el tiempo, poniendo de manifiesto la voluntad infractora (no pagar el valor comercial del recurso o producto hidrobiológico) del sujeto (titular de la planta de harina y aceite de pescado o planta de enlatado, congelado o curado), sin que exista intención clara de pago por parte del referido sujeto. En consecuencia, las infracciones permanentes, tienen dos fases inescindibles: i) la primera se manifiesta al realizar los elementos del tipo (no pagar el total del valor comercial del recurso o producto hidrobiológico decomisado conforme a la normativa vigente); y ii) la segunda se materializa al no ponerle fin eliminando los efectos contrarios a derecho y se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica (pagar el total del valor comercial del recurso o producto hidrobiológico decomisado).

Finalmente, conforme al numeral 252.2) del artículo 252 del TUO de la LPAG, el Consejo de Apelación de Sanciones al considerar como infracción instantánea el supuesto de hecho descrito en el antiguo numeral 101) del artículo 134 del RLGP, adicionado por el Decreto Supremo N° 013-2009-PRODUCE o el actual numeral 66) del artículo 134 del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, ha ocasionado que el plazo de prescripción de cuatro (4) años, se cuente a partir del día 16 calendario siguiente a la descarga del recurso o producto decomisado; en cambio, si dicha infracción hubiera sido considerada como permanente, el plazo de prescripción se contaría desde el día que cesó la acción, es decir, desde la fecha de pago del total del valor comercial del recurso o producto hidrobiológico decomisado.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Fuentes bibliográficas

Danós, J. *et al.*, (Coord.). (2013). *Congreso Internacional de Derecho Administrativo: Derecho Administrativo en el Siglo XXI*. Vol. I, Lima, Perú: Adrus.

Gallardo M. (2008). *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*, Madrid, España: Iustel.

Lozano, B. (Dir.). (2010). *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid, España: Iustel.

Morón J. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. T. II, Lima, Perú: Gaceta Jurídica.

Caballero R. (2010). Prescripción de infracciones y sanciones. En: B. Lozano (Dir.). *Diccionario de Sanciones Administrativas*. (pp. 641-666). Madrid, España: Iustel,

Danós J. (2013). La prescripción de las infracciones de la ejecución de las sanciones y la caducidad (perención) del procedimiento administrativo sancionador. En J. Danós Ordoñez et al., (Coord.), *Congreso Internacional de Derecho Administrativo: Derecho Administrativo en el Siglo XXI*. Vol. I, (pp. 693-726). Lima, Adrus.

Fuentes hemerográficas

Baca V. (2012). La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En especial, análisis de los supuestos de infracciones permanentes y continuadas). *Revista Derecho & Sociedad*. N° 37. Páginas 263-274.

De Palma A. (2001). Las Infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción. *Revista Española de Derecho Administrativo*. N° 112. Páginas 553-574.

Fuentes normativas

Presidencia de la República (2017). Componentes de la variable “B” de la fórmula para el cálculo de sanción de multa establecida en el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, así como los valores de la variable “P” y de los demás componentes de las variables para el cálculo de la sanción de suspensión – Resolución Ministerial N° 591-2017-PRODUCE. En *Diario oficial El Peruano*. Lima, Perú.

Presidencia de la República (2007). Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas - Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE. En *Diario oficial El Peruano*. Lima, Perú.

Presidencia de la República (2017). Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas - Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE. En *Diario oficial El Peruano*. Lima, Perú

Presidencia de la República (2001). Reglamento de la Ley General de Pesca - Decreto Supremo N° 012-2001-PE. En *Diario oficial El Peruano*. Lima, Perú.

Presidencia de la República (2017). Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción - Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE. En *Diario oficial El Peruano*. Lima, Perú.

Ministerio de la producción (2011). Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas – Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE. En *Diario oficial El Peruano*. Lima, Perú.

Presidencia de la República (2017). Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General – Decreto Supremo N° 006-2017-JUS. En *Diario oficial El Peruano*. Lima, Perú.

Presidencia de la República (2019). Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General – Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. En *Diario oficial El Peruano*. Lima, Perú.

Acta

Ministerio de la Producción (2017). Acta N° 001-2017-PRODUCE/CONAS-PLENO del Acuerdo Plenario N° 003-2017.