



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N°056-2021-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 19 de febrero 2021

VISTOS:

- i) El Recurso Administrativo interpuesto por la señora **SANTOS HERNANDEZ SANCHEZ VDA. DE LOLOY**, identificada con DNI N° 32936038, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00063722-2020 fecha 24.08.2020 contra la Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.08.2020, que la sancionó con una multa ascendente a 0.200 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y el decomiso del porcentaje en exceso de la tolerancia establecida del recurso hidrobiológico bonito (0.2925 t.), por comercializar recursos hidrobiológicos bonito en tallas menores a las establecidas, infracción tipificada en el inciso 72 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus normas modificatorias, en adelante el RLGP.
- ii) El expediente N° 3734-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.08.2020¹, se sancionó a la recurrente con una multa de 0.200 UIT, y el decomiso del porcentaje en exceso de la tolerancia establecida del recurso hidrobiológico bonito (0.2925 t.), por comercializar recursos hidrobiológicos bonito en tallas menores a las establecidas, infracción tipificada en el inciso 72 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus normas modificatorias, en adelante el RLGP.
- 1.2 Mediante escrito con Registro N° 00063722-2020 fecha 24.08.2020, la recurrente interpuso Recurso Administrativo contra la Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.08.2020.

II. CUESTION EN DISCUSIÓN

- 2.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.08.2020.

¹ Notificada a la recurrente mediante Cédula de Notificación Personal N° 3609-2020-PRODUCE/DS-PA el día 19.08.2020.

- 2.2 De corresponder la declaración de la nulidad de oficio de la citada Resolución Directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

III. ANÁLISIS

3.1 Evaluación de la existencia de causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.08.2020

- 3.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS², 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 tramitación del procedimiento, determinar la normal 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”*.
- 3.1.2 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 procedimiento. De lo expuesto, se desprende que si se detecta la existencia de un vicio, corresponde aplicar las medidas correctivas del caso.
- 3.1.3 El numeral 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece respecto al Principio del Debido Procedimiento que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo y que tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, entre otros, a obtener una decisión motivada, fundada en derecho.
- 3.1.4 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.
- 3.1.5 En ese sentido, se debe indicar que uno de los requisitos de validez del acto administrativo es el de Motivación, según el cual, el mencionado debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
- 3.1.6 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.

² Decreto Supremo publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 25.01.2019.

- 3.1.7 El inciso 3 del artículo 254° del TUO de la LPAG, dispone que para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por, entre otros, notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.
- 3.1.8 Conforme a lo establecido en los artículos 79° y 81° de la LGP, se asignó al Ministerio de la Producción la potestad sancionadora para asegurar el cumplimiento de la mencionada Ley; previendo que toda infracción será sancionada administrativamente conforme a Ley.
- 3.1.9 El artículo 78° de la LGP, señala que las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la LGP, se harán acreedoras, según la gravedad de la falta a una o más de las sanciones siguientes: multa, suspensión de la concesión, autorización, permiso o licencia, decomiso o cancelación definitiva de la concesión, autorización, permiso o licencia. Además, conforme al artículo 88° de la LGP, es el Ministerio de Pesquería (actualmente Ministerio de la Producción) el que dicta las disposiciones reglamentarias que fueren necesarias.
- 3.1.10 Del mismo modo, el inciso 11 del artículo 76° de la LGP, extiende las prohibiciones a las demás que señale RLGP y otras disposiciones legales complementarias, disponiendo en el artículo 77° de la LGP que constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la LGP, su RLGP o demás disposiciones sobre la materia.
- 3.1.11 Mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, publicado el 10.11.2017, se aprobó el REFSPA. Asimismo, conforme a su Segunda Disposición Complementaria Final, el REFSPA entró en vigencia a los quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.
- 3.1.12 El artículo 19° del REFSPA, respecto al inicio del procedimiento administrativo sancionador, se establece lo siguiente:

“Artículo 19.- Inicio del procedimiento administrativo sancionador

19.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio por iniciativa propia, como consecuencia de una orden de un superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

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”.

- 3.1.13 Asimismo, el artículo 20° del REFSPA, respecto al inicio del procedimiento administrativo sancionador, se establece lo siguiente:

“Artículo 20.- Contenido de la notificación de cargos

En la notificación de cargos debe constar de manera detallada lo siguiente:

1. *Fecha, hora y lugar de la fiscalización.*
2. *Nombres y apellidos o razón/denominación social de los presuntos infractores.*
3. *Domicilio el presunto infractor.*
4. **La descripción de los hechos que se le imputen a título de cargo.**
5. **La tipificación de las infracciones imputadas.**
6. *Posibles sanciones a imponer.*
7. *La autoridad competente para imponer la sanción.*
8. *La norma que atribuya tal competencia.*
9. *La posibilidad de acogerse a los beneficios previstos en el presente Reglamento.*
10. *Requisitos exigidos para acogerse al régimen de beneficios.*
11. *El número de cuenta bancaria en la que se deba efectuar el pago de las multas que correspondan”.*

- 3.1.14 El artículo 27° del REFSPA, en relación a la Resolución, señala lo siguiente:

“Artículo 27.- Resolución

27.1 Una vez vencido el plazo para la presentación de los descargos por el administrado y de acreditarse la responsabilidad administrativa de éste en la comisión de la infracción, el órgano sancionador emite la resolución sancionadora correspondiente.

27.2 De no acreditarse la responsabilidad administrativa del presunto infractor en la comisión de la infracción se dispone el archivo definitivo del procedimiento administrativo sancionador, de acuerdo a lo establecido en el T.U.O de la Ley.

27.3 Contra la resolución de sanción que emite la Autoridad Sancionadora solo procede el recurso de apelación ante los órganos correspondientes, con lo cual se agota la vía administrativa”.

- 3.1.15 De la revisión del expediente administrativo se tiene que el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra la recurrente se dio con la Notificación de Cargos N° 00771-2020-PRODUCE/DSF-PA notificada el día 19.02.2020, mediante el cual se imputan los siguientes cargos:

Hechos imputados: “Mediante el operativo de control realizado por fiscalizadores acreditados por el Ministerio de Producción con la participación de efectivos de la Policía Nacional del Perú del Departamento de Medio Ambiente y efectivos de la Comisaría de Chimbote, a las 04:50 horas del día 16.05.2019, en el Mercado Mayorista Manuel Jesús Chávez, ubicado en

*prolongación Malecón Grau S/N La Caleta-Santa-Ancash; con la finalidad de verificar el cumplimiento del ordenamiento pesquero vigente, se procedió a verificar la cámara isotérmica de placa de rodaje H1P-829, la cual se encontraba estacionada en la zona de comercialización de recursos hidrobiológicos del citado mercado mayorista, asimismo cabe indicar que en la intervención se encontraba una señora que no quiso identificarse, y al momento de solicitarle la documentación correspondiente al recurso que se encontraba almacenado en la citada cámara, esta manifestó no contar con lo solicitado; asimismo autorizó de esta manera la apertura de la cámara isotérmica, verificándose que en el interior se encontraba almacenado el recurso hidrobiológico Bonito (*Sarda chiliensis chiliensis*), en una cantidad de 325 kilogramos. En dichas circunstancias se procedió a realizar el procedimiento de muestreo biométrico de conformidad con lo establecido en la RM 353-2015-PRODUCE; obteniéndose como resultado una incidencia total del 100% de ejemplares en tallas juveniles, de un total de 122 ejemplares tallados, excediéndose en 90% de la tolerancia máxima permitida del 10% para la citada especie conforme es de verse en la R.M 209-2001-PE; por lo que, habría **almacenado** el recurso hidrobiológico Bonito (*Sarda chiliensis chilienses*) en tallas menores a lo establecido, que no provengan de una actividad de fiscalización excediendo los márgenes de tolerancia establecidos para la captura. Hecho por el cual se levantó el Acta de Fiscalización Vehículos N° 02-AFIV-000139. En ese sentido, con la notificación de la presente cédula de imputación de cargos, se da INICIO al Procedimiento Administrativo Sancionador, concediéndole al administrado 05 días hábiles para que presente sus descargos. (...)*". (El subrayado y resaltado es nuestro).

- 3.1.16 Adicionalmente, cabe precisar que la Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DSF-PA de fecha 14.08.2020, en relación al desarrollo de la imputación de la infracción tipificada en el inciso 72 del artículo 134 del RLGP, la Dirección de Sanciones – PA hace alusión en sus considerandos así como en su parte resolutive a la conducta de “*comercializar recursos hidrobiológicos en tallas menores a las establecidas*”; sin embargo”; el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador se llevó a cabo en la Cédula de Notificación de Cargos N° 00771-2020-PRODUCE/DSF-PA por la conducta de “*almacenar recursos hidrobiológicos en tallas menores a las establecidas*”; en consecuencia, se verifica que la resolución impugnada ha procedido a sancionar a la recurrente por una conducta de la cual no ha tenido oportunidad de ejercer defensa ni tampoco es materia del presente procedimiento.
- 3.1.17 Conforme a lo anterior, debe señalarse que los procedimientos administrativos se sustentan indubitablemente 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. En ese sentido, el precitado cuerpo normativo ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora 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.

- 3.1.18 De lo expuesto, se colige que la Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.08.2020, carece del requisito de validez de Motivación y contraviene el Principio del Debido Procedimiento que rige todo procedimiento sancionador.

3.2 Respecto a si corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.08.2020

- 3.2.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, este Consejo considera que se debe determinar si corresponde declarar de oficio la nulidad de la Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.08.2020.

- 3.2.2 Al respecto, 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.

- 3.2.3 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 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*".

- 3.2.4 Sobre el particular, cabe indicar que los procedimientos administrativos sancionadores se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, que establece en el artículo III del 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. En ese sentido, la precitada Ley ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora³ en el ejercicio de la función administrativa, que actúan como parámetros jurídicos a fin de que la Administración

³ 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 sólo 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 (...)".

Pública no sobrepase sus potestades legales en la prosecución de los intereses públicos respecto de los derechos de los administrados.

- 3.2.5 Cabe indicar que resulta útil lo señalado por el autor Danós Ordóñez quien indica que: *“la nulidad de oficio es una vía para la restitución de la legalidad afectada por un acto administrativo viciado que constituye un auténtico poder – deber otorgado a la Administración que está obligada a adecuar sus actos al ordenamiento jurídico”*⁴.
- 3.2.6 En el presente caso, se entiende como interés público el estricto respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que debe procurar la administración pública, es decir, la actuación del Estado frente a los administrados; siendo que en el presente caso al carecer el acto administrativo impugnado de uno de sus requisitos de validez y, haberse afectado uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo como es el principio del Debido Procedimiento, el cual comprende, entre otros, obtener una decisión motivada y fundada en derecho, se agravó el interés público.
- 3.2.7 De otro lado, el numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que la nulidad de oficio sólo 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 será declarada por resolución del mismo funcionario.
- 3.2.8 En el presente caso, se debe tener presente que de acuerdo al artículo 125° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por 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 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 N° 094-2013-PRODUCE.
- 3.2.9 Igualmente, de acuerdo al artículo 30° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el REFSPA, el Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción o el que haga sus veces en los Gobiernos Regionales, como segunda y última instancia administrativa, es el órgano administrativo competente para conocer los procedimientos administrativos sancionadores resueltos por la Autoridad Sancionadora.
- 3.2.10 De lo expuesto, el Consejo de Apelación de Sanciones constituye la segunda y última instancia administrativa en materia sancionadora por lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.08.2020.
- 3.2.11 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 hayan quedado consentidos.

⁴ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: “COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL”. ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

- 3.2.12 En cuanto a este punto, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.08.2020 fue notificada a la recurrente el día 19.08.2020.
- 3.2.13 Asimismo, la recurrente interpuso recurso de apelación contra la citada resolución el día 24.08.2020. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.08.2020, no se encuentra consentida por lo cual se encuentra dentro del plazo para declarar la nulidad de oficio.
- 3.2.14 Por tanto, en el presente caso, en aplicación del inciso 2 del artículo 10° de la precitada Ley, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.08.2020, por carecer del requisito de validez de Motivación y por contravenir el Principio del Debido Procedimiento.

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

- 3.3.1 El artículo 12° del TUO de la LPAG, dispone que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha en que se emitió el acto.
- 3.3.2 De otro lado, el numeral 227.2 del artículo 227° 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 es posible, dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.
- 3.3.3 En el presente caso, estando a lo expuesto precedentemente, corresponde retrotraer el procedimiento administrativo al momento en el que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones - PA a efectos que dicho órgano en mérito de sus facultades, evalúe los hechos, y proceda conforme a sus atribuciones.
- 3.3.4 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por la recurrente en su recurso de apelación.

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 y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas en el literal b) del 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 6° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE; y estando al pronunciamiento efectuado mediante Acta de Sesión N° 005-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 18.02.2021, del Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones, el mismo que fue publicado en el portal web del Ministerio de la Producción el mismo día;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral N° 1772-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.08.2020, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; en consecuencia, **RETROTRAER** el estado del procedimiento administrativo al momento anterior en que el vicio se produjo.

Artículo 2°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación a la recurrente conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones