



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 200 -2021-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 16 de agosto 2021

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la señora **PALOMA BETANCOURT MEJÍA**, identificada con DNI N° 80282424, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00030087-2021 de fecha 11.05.2021; contra la Resolución Directoral N° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, que declaró IMPROCEDENTE la solicitud presentada mediante Registro N° 00021467-2021 de fecha 08.04.2021.
- (ii) El expediente N° 0355-2017-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Resolución Directoral N° 6386-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.10.2018¹, entre otro, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 1.75 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y con el decomiso de 6.472 t. del recurso hidrobiológico anchoveta, por haber transportado en cajas sin hielo en estado de descomposición el recurso hidrobiológico anchoveta destinado para consumo humano directo, infracción tipificada en el inciso 83 del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2011-PE y sus normas modificatorias, en adelante el RLGP.
- 1.2 Con la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 699-2019-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 31.05.2019² se declaró la Nulidad Parcial de Oficio de la Resolución Directoral N° 6386-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.10.2018, en el extremo de la sanción de multa impuesta por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 83 del artículo 134 del RLGP, modificándola de 1.75 UIT a 1.6309 UIT e Infundado el Recurso de Apelación interpuesto por la recurrente contra dicho acto administrativo.
- 1.3 Mediante Resolución Directoral N° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021³, se declaró IMPROCEDENTE la solicitud presentada por la recurrente mediante escrito con Registro N° 00021467-2021 de fecha 08.04.2021.

¹ Notificada a la recurrente el día 12.10.2018 mediante Cédula de Notificación Personal N° 12453-2018-PRODUCE/DS-PA, a fojas 108 del expediente.

² Notificada a la recurrente el día 12.06.2019 mediante Cédula de Notificación Personal N° 00000679-2019-PRODUCE/CONAS-UT, a fojas 145 del expediente.

³ Notificada a la recurrente el día 28.04.2021 mediante Cédula de Notificación Personal N° 2253-2021-PRODUCE/DS-PA, a fojas 153 del expediente.

- 1.4 Con escrito con Registro N° 00030087-2021 de fecha 11.05.2021 la recurrente interpuso Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, dentro del plazo de ley.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

Verificar si existe causal de nulidad de la Resolución Directoral N° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021 y si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

III. ANÁLISIS

3.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021

3.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁴, en adelante el TUO de la LPAG, dispone que la autoridad competente, aún sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular la tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

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 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 especiales, así como el defecto u omisión de uno de los requisitos de validez.

3.1.4 El inciso 1.1 del numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG, respecto al Principio de Legalidad señala que **las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho**, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

3.1.5 En esta línea, es de indicar que constituye requisito de validez de los actos previstos en el inciso 2 del artículo 3° del TUO de la LPAG⁵, el objeto o contenido, el cual comporta, entre otras características, que el acto administrativo deba ajustarse al ordenamiento jurídico.

⁴ Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 25.01.2019.

⁵ TUO de la LPAG:

"Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos.

(...)

2. Objeto o Contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación".

3.1.6 Asimismo, el numeral 5.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG, respecto al Objeto o contenido del acto administrativo señala que, no podrá contravenir en el caso concreto **disposiciones** constitucionales, **legales**, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto.

3.1.7 El inciso 1 del artículo VIII del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece lo siguiente:

“Artículo VIII.- Deficiencia de fuentes

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad”.

3.1.8 En esa línea, el artículo 427° del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 010-93-JUS⁶, en adelante el TUO del CPC, señala lo siguiente:

“Artículo 427.- El Juez declara improcedente la demanda cuando:

- 1. El demandante carezca evidentemente de legitimidad para obrar;*
- 2. El demandante carezca manifiestamente de interés para obrar;*
- 3. Advierta la caducidad del derecho;*
- 4. No exista conexión lógica entre los hechos y el petitorio; o*
- 5. El petitorio fuese jurídica o físicamente imposible.*

Si el Juez estima que la demanda es manifiestamente improcedente, la declara así de plano expresando los fundamentos de su decisión y devolviendo los anexos. Si el defecto se refiere a alguna de las pretensiones, la declaración de improcedencia se limita a aquellas que adolezcan del defecto advertido por el Juez.

Si la resolución que declara la improcedencia fuese apelada, el Juez pone en conocimiento del demandado el recurso interpuesto. La resolución superior que resuelva en definitiva la improcedencia, produce efectos para ambas partes.”

3.1.9 Conforme a lo expuesto, con la presentación de la solicitud con escrito con Registro N° 00021467-2021 de fecha 08.04.2021, la recurrente solicitó se declare la nulidad de los actos administrativos desplegados en la Resolución Directoral N° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, señalando que la posesión de la cámara isotérmica de placa de M2H-803 fue transferida en su posesión a favor de la empresa INVERSIONES HUBEMAR S.A.C mediante el contrato de arrendamiento de bienes muebles de fecha 06.12.2015, cuya legalización de firmas de los contrayentes fue efectuada con fecha 22.03.2021 ante la Notaría Guillermo Cam Carranza de Chimbote, documento que fuera presentado como anexo a su escrito, señalando que al momento de la comisión de la infracción no tuvo la posesión de dicha cámara isotérmica.

3.1.10 No obstante, debe precisarse que la solicitud presentada por la recurrente no encaja en ninguna de las causales de improcedencia establecidas en el artículo 427° del CPC, aplicable supletoriamente en el presente caso; en consecuencia, correspondía

⁶ Publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el día 22.04.93

que la Dirección de Sanciones-DS-PA, al haberse pronunciado sobre el fondo de la solicitud conforme se verifica de los considerandos de la Resolución Directoral N° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, emita el pronunciamiento que es debido, teniendo en consideración la normativa supletoria mencionada.

3.1.11 En ese sentido, se incurrió en vicio de nulidad en el extremo del pronunciamiento emitido en la Resolución Directoral N° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021; por tanto, se han vulnerado los requisitos de validez del acto administrativo referido al **Objeto o contenido**, por lo que este Consejo considera que en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, toda vez que fue emitida vulnerando el principio de Legalidad, así como uno de los requisitos de validez de los actos administrativos (objeto o contenido).

3.2 Respecto a si corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021

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° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021.

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 sancionadora⁷ 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.

⁷ 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 (...)*".

- 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”*⁸.
- 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 haberse afectado uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo como es el principio de legalidad, el cual establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, se agravió 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° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021.
- 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.
- 3.2.12 En cuanto a este punto, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021 fue notificada a la recurrente el día 28.04.2021.
- 3.2.13 Asimismo, la recurrente interpuso recurso de apelación contra la citada resolución el día 11.05.2021. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 1307-2021-

⁸ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: “COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL”. ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, 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 de los incisos 1 y 2 del artículo 10° de la precitada Ley, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, por contravenir el principio de legalidad.

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 sea 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 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. En ese sentido, 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 el TUO de la LPAG y el TUO del CPC; 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 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° 023-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.08.2021, 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° 1307-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, 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