



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 276-2021-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 12 de diciembre 2021

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por el señor **JUAN RICHARD PEREZ VASQUEZ**, identificado con DNI N° 44158041, en adelante el recurrente, mediante escrito con Registro N° 00040222-2021 de fecha 24.06.2021, contra la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021, que lo sancionó con una multa ascendente a 0.162 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT y el decomiso del recurso hidrobiológico anchoveta ascendente a 0.575 t.¹, por no contar con los documentos que acrediten el origen legal y la trazabilidad del recurso hidrobiológico requerido durante la fiscalización, infracción tipificada en el inciso 3 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° 1760-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Conforme consta en el Acta de Fiscalización N° 02- AFIV -000027 de fecha 05.11.2018, los fiscalizadores acreditados por el Ministerio de la Producción, intervinieron la cámara isotérmica de placa H1Z-321, de propiedad de JUAN RICHARD PEREZ VASQUEZ, que transportaba 575 kg. del recurso hidrobiológico anchoveta y al solicitarle al representante del vehículo la documentación referente al recurso transportado no presentó Guía de Remisión ni otro documento que acredite el origen legal y la trazabilidad del recurso hidrobiológico, motivo por el cual se procedió a levantar la mencionada acta de fiscalización.
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 01299-2020-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 16.03.2020, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador al recurrente por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 2 y 3 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 El Informe Final de Instrucción N° 00229-2021-PRODUCE/DSF-PA-jrivera² de fecha 07.04.2021, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización - PA en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, en el cual recomienda sancionar al recurrente por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP.

¹ El artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021, resuelve TENER POR CUMPLIDA la sanción de decomiso.

² Notificado el 14.05.2021 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 02723-2021-PRODUCE/DS-PA.

- 1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021³, se sancionó al recurrente con una multa ascendente a 0.162 UIT y el decomiso del recurso hidrobiológico anchoveta en una cantidad de 0.575 t., por no contar con documentos que acrediten el origen legal y la trazabilidad del recurso hidrobiológico anchoveta requerido durante la fiscalización, infracción tipificada en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00040222-2021 de fecha 24.06.2021, el recurrente presenta recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 El recurrente alega que la Administración ha emitido la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA sin haber valorado el documento presentado el 20.05.2021 ante la Dirección Regional de la Producción del Gobierno Regional de Ancash con Registro 01643218, mediante el cual solicitó acogerse al pago con descuento al amparo de lo establecido en el numeral 41.1 del artículo 41° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por D.S. N° 017-2017-PRODUCE, para cuyo efecto adjuntó el voucher de depósito en la cuenta corriente del Ministerio de la Producción.
- 2.2 Asimismo, señala que dicho escrito fue presentado dentro del plazo establecido, sin embargo no se ha respetado el debido procedimiento; dado que mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 02723-2021-PRODUCE/DS-PA, recibido el 14.05.2021, se le concedía el plazo de 05 días hábiles para formular descargos, habiendo presentado su escrito de reconocimiento de responsabilidad (en el cual se adjunta el voucher de pago) el día 20.05.2021; es decir dentro del plazo establecido, por consiguiente se ha contravenido el debido proceso establecido en la Ley N° 27444.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si corresponde declarar fundado el recurso de apelación presentado por el recurrente y en consecuencia declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA, de fecha 24.05.2021.
- 3.2 De corresponder que se declare la nulidad de la citada Resolución Directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

IV. ANÁLISIS

- 4.1 **En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA**
 - 4.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁴, en adelante TUO de la LPAG dispone que la autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular la tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el

³ Notificada al recurrente mediante Cédula de Notificación Personal N° 3050-2021-PRODUCE/DS-PA, el día 31.05.2021.

⁴ Publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 25.01.2019.

entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

- 4.1.2 En tal sentido, se debe mencionar que el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de órgano revisor de última instancia administrativa, 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.
- 4.1.3 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 reglamentarias, así como el defecto u omisión de sus requisitos de validez.
- 4.1.4 Asimismo, se debe indicar que uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo es el de legalidad, según el cual, de acuerdo a lo establecido en el inciso 1.1 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- 4.1.5 En ese sentido, el inciso 5.4 del artículo 5° de la norma indicada, dispone que el contenido del acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados. Al respecto, el tratadista Juan Carlos Morón Urbina considera que se contraviene al ordenamiento cuando la instancia decisoria no se pronuncia sobre las pretensiones de los administrados o las evidencias fundamentales aportadas en el procedimiento (incongruencia omisiva).⁵
- 4.1.6 De otro lado, el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, dispone como principio fundamental del procedimiento administrativo, entre otros, el principio del debido procedimiento, el cual comprende el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
- 4.1.7 Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que el autor citado en el inciso 4.1.5 sostiene que el derecho a ofrecer y producir pruebas se refiere al derecho de presentar material probatorio y de exigir que la administración actúe las ofrecidas por el administrado. Igualmente, **sostiene que el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho se refiere a que las decisiones de la administración respecto a los intereses y derechos de los administrados deben considerar expresamente los argumentos jurídicos y de hecho, así como las cuestiones propuestas por éstos, en particular aquellas cuya importancia y congruencia tengan relación de causalidad con el asunto principal y con la decisión a emitirse (el resaltado es nuestro).**
- 4.1.8 Del mismo modo, se debe indicar que el Tribunal Constitucional señaló en los fundamentos 24 y 25 de la sentencia recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC: “(...) *El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, **tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses.*** (...) *El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que*

⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General”. Octava edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2009, p.141.

*pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (...) y, desde luego, **la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado***.⁶

- 4.1.9 Asimismo, cabe indicar que, el autor Marcial Rubio Correa indica que: (...) *“el debido proceso, por tanto, no se aplica por igual en todos los procedimientos administrativos conducentes a la producción de actos administrativos. Se usa más intensamente cuando los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración (...) y debe tener su mayor expresión en los procedimientos administrativos de sanción porque, en ellos, se toca de manera más intensa los derechos de la persona”*.⁷
- 4.1.10 En el presente caso se observa que a fojas 37 del expediente obra la Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 02723-2021-PRODUCE/DS-PA, la cual fue recibida por el recurrente el 14.05.2021, donde se le concede el plazo de 05 días hábiles para formular descargos.
- 4.1.11 Ahora bien, el numeral 5 del artículo 255° del TUO de la LPAG señala que: *“(...) El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de 5 días hábiles (...)”*
- 4.1.12 De la revisión que la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021, notificada al recurrente el 31.05.2021, se advierte que la Dirección de Sanciones – PA en el considerando seis señala que el recurrente no presentó sus alegatos al informe final de instrucción pese a estar debidamente notificado.
- 4.1.13 Al respecto, cabe señalar que de la revisión del Sistema de Gestión Documentaria del Gobierno Regional de Ancash⁸ se advierte que el **20.05.2021**, mediante escrito con Registro 01643218, el recurrente presentó un escrito de acogimiento al pago con descuento por responsabilidad administrativa.
- 4.1.14 De otra parte, de la revisión del Sistema de Trámite Documentario del Ministerio de la Producción se observa que el Registro 01643218 fue remitido por el Gobierno Regional de Ancash al Ministerio de la Producción mediante Hoja de Trámite N° 00037621-2021 el **11.06.2021**; es decir con fecha posterior a la emisión e incluso a la notificación de la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA.
- 4.1.15 En ese sentido, de lo expuesto en los párrafos que anteceden, se advierte que el recurrente presentó dentro del plazo establecido su escrito de acogimiento al pago con descuento por responsabilidad administrativa, el cual no ha sido meritudo por la Dirección de Sanciones – PA por haber sido ingresado al Ministerio de la Producción con fecha posterior a la notificación de la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA.
- 4.1.16 Por lo tanto, se verifica que la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021, se encuentra incurso en causal de nulidad, por haber sido emitida vulnerando los principios de legalidad y debido procedimiento, establecido en los numerales

⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC.

⁷ RUBIO CORREA, Marcial: “El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.” Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, p. 220.

⁸ <http://sisgedo.regionancash.gob.pe/sisgedonew/app/main.php>:

1.1. y 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, respectivamente, y en los incisos 1 y 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, respectivamente.

4.1.17 Por consiguientemente, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de 24.05.2021, toda vez que fue emitida prescindiendo de los requisitos de validez del acto administrativo.

4.2 Respecto a si corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021.

4.2.1 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° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021.

4.2.2 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.

4.2.3 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*".

4.2.4 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 sancionadora⁹ 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.

4.2.5 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*

⁹ 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 (...)".

*administrativo viciado que constituye un auténtico poder – deber otorgado a la Administración que está obligada a adecuar sus actos al ordenamiento jurídico*¹⁰.

- 4.2.6 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 agravó el interés público.
- 4.2.7 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.
- 4.2.8 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.
- 4.2.9 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.
- 4.2.10 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° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021.
- 4.2.11 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.
- 4.2.12 En cuanto a este punto, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021 fue notificada al recurrente el día 31.05.2021.
- 4.2.13 Asimismo, el recurrente interpuso recurso de apelación contra la citada resolución el día 24.06.2021. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021, no se encuentra consentida por lo cual se encuentra dentro del plazo para declarar la nulidad de oficio.

¹⁰ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: "COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL". ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

4.2.14 Por tanto, en el presente caso, 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° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021, por contravenir a los principios de legalidad y el debido procedimiento.

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

4.3.1 El artículo 12° del TUO de la LPAG, dispone que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto.

4.3.2 De otro lado, el numeral 227.2 del artículo 227° del TUO de la LPAG, dispone que constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

4.3.3 Por lo antes manifestado, este Consejo considera que corresponde retrotraer el procedimiento administrativo al momento en que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones - PA, a efectos que dicho órgano en mérito a su competencia, realice las acciones correspondientes y se emita un nuevo pronunciamiento conforme a ley.

4.3.4 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los demás argumentos expuestos por el recurrente en su recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021.

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 los numerales 199.3 y 199.6 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en el RLGP; 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 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° 029-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 06.10.2021, 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 1º.- DECLARAR FUNDADO el recurso de apelación presentado por el señor **JUAN RICHARD PEREZ VASQUEZ**, contra la Resolución Directoral N° 1746-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.05.2021, en consecuencia corresponde **DECLARAR** la **NULIDAD** de la citada Resolución Directoral; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2º.- RETROTRAER el procedimiento administrativo al momento en que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación al recurrente conforme a ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones