



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 210-2021-PRODUCE/CONAS-1CT

LIMA, 29 OCT. 2021

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por el señor **JUSTO JUAREZ NIMA**, identificado con DNI N° 03505885, y por la señora **ETELVINA CALLE HUAYANAY**, identificada con DNI N° 03474748, en adelante los recurrentes, mediante escrito con Registro N° 00035347-2021 de fecha 03.06.2021, contra la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.05.2021, que los sancionó con una multa de 5.330 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por haber incurrido en la comisión de la infracción tipificada en el inciso 1) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y sus modificatorias correspondientes, en adelante el RLGP, por **impedir las labores de fiscalización del personal acreditado por el Ministerio de la Producción**, y con una multa de 5.330 UIT y el decomiso¹ del recurso hidrobiológico anchoveta, por haber incurrido en la comisión de la infracción tipificada en el inciso 20) del artículo 134° del RLGP, por **realizar actividades extractivas con el equipo del sistema de seguimiento satelital-SISESAT en estado inoperativo**.
- (ii) El expediente N° 1883-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Del Acta de Fiscalización N° 20-AFID-001784² de fecha 11.12.2018, el inspector acreditado por el Ministerio de la Producción constató lo siguiente: "(...) la E/P **ETHEL MERCEDES I** cuenta con adecuación al ROP del recurso Anchoveta según la RD N° 396-2017-PRODUCE/DG-DCHDI. De acuerdo a la consulta realizada al centro de control SISESAT, se informa que la última emisión de señal de la E/P en mención fue a las 16:19 horas del 10/12/2018, ante la evidencia encontrada se le comunica al representante la presunta infracción por realizar actividades extractivas teniendo el equipo SISESAT en estado inoperativo; cabe indicar que el representante no permitió el decomiso del recurso correspondiente.
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 01277-2020-PRODUCE/DSF-PA³, se inició el procedimiento administrativo sancionador al señor Justo Juárez Nima, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 1) y 20) del artículo 134° del RLGP.

¹ Mediante el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DS-PA, se declaró inaplicable la sanción de decomiso dispuesta en el artículo 2.

² A fojas 3 del expediente.

³ Notificada el 23.06.2020 mediante Cédula de Notificación de Cargos N° 01277-2020-PRODUCE/DSF-PA, a fojas 17 del expediente.

- 1.3 Mediante Notificación de Cargos N° 01276-2020-PRODUCE/DSF-PA⁴, se inició el procedimiento administrativo sancionador a la señora Etelvina Calle Huayanay, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 1) y 20) del artículo 134° del RLGP.
- 1.4 El Informe Final de Instrucción N° 00200-2021-PRODUCE/DSF-PA-jrivera, de fecha 10.04.2021⁵, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.
- 1.5 Mediante la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.05.2021⁶, se sancionó a los recurrentes con una multa de 5.330 UIT, por haber incurrido en la comisión de la infracción tipificada en el inciso 1) del artículo 134° del RLGP, por impedir las labores de fiscalización del personal acreditado por el Ministerio de la Producción, y con una multa de 5.330 UIT y el decomiso⁷ del recurso hidrobiológico anchoveta, por haber incurrido en la comisión de la infracción tipificada en el inciso 20) del artículo 134° del RLGP, por realizar actividades extractivas con el equipo del sistema de seguimiento satelital-SISESAT en estado inoperativo.
- 1.6 Mediante el escrito con Registro N° 00035347-2021 de fecha 03.06.2021, los recurrentes interpusieron recurso de apelación contra la Resolución Directoral referida en el párrafo precedente, donde además solicitan se le conceda el uso de la palabra.
- 1.7 Mediante Oficio N° 0000069-2021-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 24.06.2021⁸, en atención a su solicitud de informe oral, se indicó a los recurrentes que, previo a la programación de la audiencia, la cual se realizaría de manera no presencial, a través del aplicativo Microsoft Teams, precisen una dirección de correo electrónico mediante la cual puedan conectarse a la mencionada plataforma, otorgándole un plazo de diez (10) días hábiles, bajo apercibimiento de continuar con la evaluación y resolución del recurso de apelación interpuesto. Sin embargo, a la fecha de emitida la presente Resolución no lo ha presentado.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 Los recurrentes señalan que se debió de notificar en el domicilio procesal que indicaron mediante el escrito de Registro N° 00024478-2021 y no en domicilio distinto, por lo que no han podido ejercer su derecho de defensa, infringiéndose el artículo 20° inciso 20.2 del TUO de la Ley N° 27444.
- 2.2 Argumentan que se ha vulnerado de manera manifiesta el principio de concurso de infracciones previsto en el artículo 248 inciso 6) del TUO de la Ley N° 27444, atendiendo que para determinar la multa se ha tomado en consideración la misma cantidad de recurso hidrobiológico comprometido, cuando debió establecerse la

⁴ Notificada el 23.06.2020 mediante Cédula de Notificación de Cargos N° 01276-2020-PRODUCE/DSF-PA, a fojas 18 del expediente.

⁵ Notificada a la señora Etelvina Calle Huayanay el 27.04.2021 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 2172-2021-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 25901, y notificada al señor Justo Juárez Nima el 27.04.2021 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 2173-2021-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 25902, que obra a fojas 30 al 37 del expediente.

⁶ Notificados el 11.05.2021 mediante Cédula de Notificación Personal N° 2665-2021-PRODUCE/DS-PA a fojas 76 del expediente.

⁷ Mediante el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DS-PA, se declaró inaplicable la sanción de decomiso dispuesta en el artículo 2.

⁸ Notificada el 05.07.2021, con cargo de Notificación N° 69-2021-PRODUCE/CONAS-1CT, que obra fojas 54 del expediente.

supuesta infracción por el numeral 20) pero archivándose por el numeral 1) atendiendo que no existe medios de prueba fehacientes que acrediten que se hayan impedido las labores de fiscalización.

- 2.3 Finalmente alegan que se considere el atenuante de responsabilidad atendiendo que no han sido sancionados en los últimos doce meses desde la fecha de la supuesta comisión de la infracción.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DS-PA, de fecha 07.05.2021.
- 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. ANALISIS

4.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DS-PA, de fecha 07.05.2021.

- 4.1.1 El numeral 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en adelante el TUO de la LPAG⁹, establece que, bajo la aplicación del Principio de Debido Procedimiento, **los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden**, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos **a ser notificados**; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; **a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios**; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.
- 4.1.2 El artículo 3° del TUO de la LPAG, señala que la validez de un acto administrativo se encuentra sujeta a que éste haya sido emitido conforme al ordenamiento jurídico, es decir, cumpliendo con los requisitos de validez: i) competencia; ii) objeto o contenido (debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados); iii) finalidad publica; iv) debida motivación; y, v) procedimiento regular (cumplimiento del procedimiento previsto para su generación); habiéndose establecido en nuestro ordenamiento que todo acto administrativo es presuntamente válido (presunción iuris tantum), en tanto no sea declarada su nulidad por autoridad administrativa competente, conforme lo dispone el artículo 9° del referido texto normativo.
- 4.1.3 El inciso 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, precisa 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.
- 4.1.4 Al respecto, debemos tener en consideración que el procedimiento administrativo sancionador es aquél mecanismo compuesto por un conjunto de actos destinados a

⁹ Dispositivo legal aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25.01.2019.

determinar la comisión o no de una infracción administrativa, con la finalidad de acreditar la responsabilidad del administrado frente al ejercicio del ius puniendi estatal; siendo que conforme al Principio del Debido Procedimiento ninguna sanción puede imponerse sin la previa tramitación del procedimiento legalmente establecido, de conformidad con el marco legal vigente.

- 4.1.5 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.
- 4.1.6 Ahora bien, el segundo párrafo del 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 cinco (5) días hábiles** (...)”.
- 4.1.7 En cuanto a las Modalidades de notificación los numerales 21.1, 21.3 y 21.4 del artículo 21, del TUO de la LPAG precisan lo siguiente:

“Artículo 21.- Régimen de la notificación personal

21.1 La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año.

(...)

“21.3 En el acto de notificación personal debe entregarse copia del acto notificado y señalar la fecha y hora en que es efectuada, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a firmar o recibir copia del acto notificado, se hará constar así en el acta, teniéndose por bien notificado. En este caso la notificación dejará constancia de las características del lugar donde se ha notificado.

21.4 La notificación personal, se entenderá con la persona que deba ser notificada o su representante legal, pero de no hallarse presente cualquiera de los dos en el momento de entregar la notificación, podrá entenderse con la persona que se encuentre en dicho domicilio, dejándose constancia de su nombre, documento de identidad y de su relación con el administrado.

- 4.1.8 En cuanto a las notificaciones defectuosas el numeral 26.1 del artículo 26 del TUO de la LPAG, precisa lo siguiente:

“Artículo 26.- Notificaciones defectuosas

26.1 En caso que se demuestre que la notificación se ha realizado sin las formalidades y requisitos legales, la autoridad ordenará se rehaga, subsanando las omisiones en que se hubiesen incurrido, sin perjuicio para el administrado. (...)” (el resaltado es nuestro).

- 4.1.9 Ahora bien, se advierte que mediante escrito con Registro N° 00024478-2021 de fecha 20.04.2021, los recurrentes presentaron su escrito de apersonamiento señalando como domicilio procesal: Carretera Principal Lote 6, Barrio Santa Ana, La Libertad, Distrito de Perene, Provincia de Chanchamayo, Junín.

- 4.1.10 En el presente caso de la revisión del expediente materia de análisis, se advierte que las Cédulas de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 2172-2021 y 2173-2021-PRODUCE/DS-PA, y Acta de Notificación y Aviso N° 025901 y 25902¹⁰ dirigidas a los recurrentes, conteniendo el Informe Final de Instrucción N° 000200-2021-PRODUCE/DSF-PA-jjrivera de fecha 10.04.2021, han sido notificadas en el domicilio ubicado en Asent. H. Los Jazmines Mz. C Lt. 05 – Ciudad Roja – Paita – Paita – Piura, dirección distinta a la indicada en su escrito de apersonamiento.
- 4.1.11 En ese sentido, de lo expuesto se advierte que los recurrentes no habrían sido válidamente notificados con el Informe Final de Instrucción, por lo tanto, se verifica que la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DSF-PA, se encuentra incurso en causal de nulidad.
- 4.1.12 En ese sentido, cabe resaltar que, el autor Marcial Rubio Correa indica: (...) “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”¹¹.
- 4.1.13 Por consiguiente, en aplicación de los incisos 1) y 2) del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar fundado el presente recurso de apelación, y en consecuencia la nulidad de la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.05.2021, toda vez que se encuentra incurso en causal de nulidad, por haber sido emitida vulnerando el principio de debido procedimiento, establecido en el numeral 1.2 del inciso 1) del artículo IV del Título Preliminar, concordante con el inciso 2) del artículo 248° del TUO de la LPAG; y al haber prescindido del requisito de validez del acto administrativo – procedimiento regular –, previsto en el numeral 5 del artículo 3 del referido cuerpo normativo.

4.2 Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DS-PA, de fecha 07.05.2021

- 4.2.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, se considera que se debe determinar si corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.05.2021.
- 4.2.2 El numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG dispone que se puede declarar la nulidad de los actos administrativos cuando se presenta 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 o lesionen derechos fundamentales.
- 4.2.3 En cuanto al interés público, cabe mencionar que de acuerdo a la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 090-2004-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

¹⁰ Que obra a fojas 30 a 37 del expediente.

¹¹ 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.

segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancia el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo”.

- 4.2.4 Sobre el tema cabe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitadamente 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, la precitada Ley ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora¹² 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 Para el presente caso, se entiende al interés público como el estricto respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que debe procurar la administración pública, y que al haberse afectado uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo como es la legalidad el cual establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, así como el 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, se agravio el interés público.
- 4.2.6 De acuerdo al artículo 165° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante 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 los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos administrativos sancionadores del Ministerio, por lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.05.2021.
- 4.2.7 Asimismo, el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG, señala que la facultad para declarar la nulidad de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (02) años, contados a partir de la fecha en que han quedado consentidos. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.05.2021, al haber sido apelada, aún no es declarada consentida, por tanto, la Administración se encuentra facultada para declarar la nulidad del acto administrativo en mención.
- 4.2.8 Por tanto, la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.05.2021, contravino el principio de debido procedimiento, por lo que en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar su nulidad.

¹² 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 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 (...)”

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

- 4.3.1 De acuerdo a lo establecido en el numeral 227.2 del artículo 227° del TUO de la LPAG, 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.
- 4.3.2 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.
- 4.3.3 En el presente caso, este Consejo considera que corresponde retrotraer el Procedimiento Administrativo Sancionador al momento en el que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones (DS-PA), a efectos que dicho órgano, en mérito a sus facultades realice las acciones que correspondan conforme a ley.
- 4.3.4 De otro lado, como consecuencia de lo anterior, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los fundamentos del recurso de apelación expuestos en los puntos 2.2 y 2.3 de la presente Resolución.

Finalmente, es preciso mencionar que si bien el inciso 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 inciso 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 inciso 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, el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a la facultad establecida en el literal a) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, así como en el literal b) del artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE; la Resolución Ministerial N° 236-2019-PRODUCE; y, estando al Acta de Sesión N° 35-2021-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 26.10.2021 de la Primera Área Especializada Colegiada 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 FUNDADO EN PARTE el recurso de apelación interpuesto por el señor **JUSTO JUAREZ NIMA** y la señora **ETELVINA CALLE HUAYANAY**; en consecuencia, **DECLARAR** la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 1538-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.05.2021 y **RETROTRAER** el estado del presente procedimiento administrativo sancionador al momento anterior en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°. – **REMITIR** el presente expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación a los recurrentes de la presente resolución conforme a la Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

CESAR ALEJANDRO ZELAYA TAFUR

Presidente

Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones