

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones
Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 304-2021-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 15 de noviembre 2021

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por el señor **BERNARDINO ESCOBAR QUISPE**, identificado con DNI N° 01239646, en adelante el recurrente, mediante escrito de fecha 22.10.2020, presentado ante la Dirección Regional de la Producción del Gobierno Regional de Moquegua y remitido al Ministerio de la Producción mediante documento de Registro N° 00080550-2020 de fecha 02.11.2020, contra la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020, que sancionó al recurrente con una multa ascendente a 0.606 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT y el decomiso de 1.596 t. del recurso hidrobiológico bonito¹, **por haber realizado actividades extractivas sin contar a bordo con el correspondiente equipo del sistema de seguimiento satelital**, infracción tipificada en el inciso 20 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.
- (ii) El expediente N° 1859-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020², se sancionó al recurrente con una multa de 1.596 UIT y el decomiso de 1.596 t. del recurso hidrobiológico bonito, por haber realizado actividades extractivas sin contar a bordo con el correspondiente equipo del sistema de seguimiento satelital, infracción tipificada en el inciso 20 del artículo 134° del RLGP.
- 1.2 Mediante escrito de fecha 22.10.2020, presentado ante la Dirección Regional de la Producción del Gobierno Regional de Moquegua y remitido al Ministerio de la Producción mediante documento de Registro N° 00080550-2020 de fecha 02.11.2020, el recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020, dentro del plazo de ley.

¹ El cual fue declarado inaplicable conforme a lo establecido en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020.

² Notificada al recurrente mediante Cédula de Notificación Personal N° 4568-2020-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 0001805, el día 14.10.2020.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 2.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020 y verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.
- 2.2 Evaluar si corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

III. ANÁLISIS

3.1 Evaluación de la existencia de causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020

- 3.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³, 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 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 reglamentarias, así como el defecto u omisión de sus requisitos de validez.
- 3.1.4 En ese sentido, se debe indicar que una de las características que debe reunir el objeto o contenido del acto es la legalidad, según la cual, de acuerdo a lo establecido en el numeral 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.
- 3.1.5 El inciso 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, 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.

³ Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 25.01.2019.

- 3.1.6 En ese sentido, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, 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. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.
- 3.1.7 El inciso 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG, establece que: *“El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. (...)”*.
- 3.1.8 Asimismo, el inciso 2 del artículo 259° señala que: *“Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.”* (El subrayado y resaltado es nuestro).
- 3.1.9 Por su parte, el inciso 3 del artículo 259° del TUO de la LPAG. indica que: *“La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.”*
- 3.1.10 De la revisión del expediente administrativo, se tiene que el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra el recurrente, se dio con la Notificación de Cargos N° 1670-2019-PRODUCE/DSF-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 059556, recibida con fecha **18.07.2019**.
- 3.1.11 Adicionalmente, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, publicado en la Edición Extraordinaria del Diario Oficial “El Peruano”, el día 15.03.2020, se declaró el Estado de Emergencia Nacional, con la finalidad de reducir el riesgo de preparación y el impacto sanitario de la enfermedad causada por el virus del covid-19. Bajo ese contexto y, en concordancia con el referido cuerpo normativo, se suspendieron los plazos de los Procedimientos Administrativos desde el 16.03.2020, conforme lo estipuló la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020, en concordancia con el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, hasta el día 10.06 2020.
- 3.1.12 Cabe precisar que mediante Resolución Directoral N° 01441-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.03.2020, se resolvió ampliar por tres (03) meses el plazo para resolver en primera instancia administrativa los expedientes administrativos sancionadores iniciados en el período

comprendido entre el 01.07.2019 al 31.12.2019, en aplicación del numeral 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG.

- 3.1.13 Posteriormente, mediante la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020, notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 4568-2020-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 0001805 el día **14.10.2020**⁴ (fojas 88 al 90 del expediente) se sancionó al recurrente con una multa ascendente a 0.606 UIT y el decomiso de 1.596 t. del recurso hidrobiológico bonito, por haber realizado actividades extractivas sin contar a bordo con el correspondiente equipo del sistema de seguimiento satelital, infracción tipificada en el inciso 20 del artículo 134° del RLGP.
- 3.1.14 De esta manera, a la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020, ya se habría configurado la existencia de Caducidad administrativa del procedimiento sancionador, en el marco de lo dispuesto en el artículo 259° del TUO de la LPAG⁵. En ese sentido, 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° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020, toda vez que fue emitida vulnerando los principios de legalidad y debido procedimiento.
- 3.1.15 Adicionalmente a lo anterior, el inciso 4 del citado artículo 259° del TUO de la LPAG establece que: “En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción”. Asimismo, el inciso 5 del citado artículo 259, indica que la declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como tampoco los medios probatorios que no puedan o no resulten necesarios ser actuados nuevamente.
- 3.1.16 En ese sentido, teniendo en consideración lo antes expuesto, corresponde a la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en el marco de sus competencias, evaluar el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador contra el recurrente.

3.2 **Sobre la declaración de nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020.**

- 3.2.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, se considera que se debe determinar si corresponde declarar de oficio la nulidad de la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020.
- 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°

⁴ El numeral 16.1 del artículo 16° del TUO de la LPAG⁴ dispone que *“El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo”*.

⁵ Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador
1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, **previo a su vencimiento**. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo”.

de la citada Ley, 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, se debe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, la cual 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.
- 3.2.5 En ese sentido, el TUO de la LPAG 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.
- 3.2.6 Cabe indicar que resulta útil lo señalado por el autor Danós Ordoñez 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*”⁶.
- 3.2.7 En 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 el Principio de Debido Procedimiento, el cual establece que no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento, se ha visto afectado el interés público.
- 3.2.8 El numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, establece 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 acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario*”.
- 3.2.9 De acuerdo con el 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

⁶ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge: “COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL”. ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

encargado de resolver en segunda y última instancia los recursos impugnativos interpuestos contra las resoluciones sancionadoras del Sector, conduciendo y desarrollando el procedimiento administrativo correspondiente, con arreglo al TUO de la LPAG y las normas específicas que se aprueben por Resolución Ministerial.

- 3.2.10 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, establece que el Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, es el órgano administrativo competente para conocer los procedimientos administrativos sancionadores resueltos por la Autoridad Sancionadora.
- 3.2.11 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 la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020.
- 3.2.12 Asimismo, 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 a los dos (02) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.
- 3.2.13 En ese sentido, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020 fue notificada al recurrente con fecha 14.10.2020, siendo que con fecha 22.10.2020 interpuso Recurso de Apelación contra la referida Resolución Directoral; en ese sentido, la misma no se encuentra consentida, por lo cual la Administración se encuentra dentro del plazo para declarar la nulidad de oficio.
- 3.2.14 Por tanto, en el presente caso, en aplicación del artículo 213° e incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar la Nulidad de Oficio de la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020, toda vez que fue emitida vulnerando los principios de Legalidad y Debido Procedimiento, al haberse configurado la Caducidad administrativa del procedimiento sancionador.

3.3 En cuanto a si es factible de 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 En el presente caso, corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador tramitado en el expediente N° 1859-2019-PRODUCE/DSF-PA y proceder a su archivo.
- 3.3.3 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por el recurrente en su Recurso de Apelación, destinado a desvirtuar la comisión de la infracción tipificada en el inciso 20 del artículo 134° del RLGP.

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 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° 033-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 11.11.2021, 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 NULIDAD DE OFICIO de la Resolución Directoral N° 2012-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.09.2020; en consecuencia, corresponde declarar la **CADUCIDAD** del procedimiento administrativo sancionador tramitado con el Expediente N° 1859-2019-PRODUCE/DSF-PA y proceder a su **ARCHIVO**; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- DISPONER que la Dirección de Sanciones – PA ponga en conocimiento de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción – PA, lo resuelto en el presente procedimiento sancionador, a fin de que se disponga las acciones correspondientes, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 259.4 del artículo 259° del TUO de la LPAG.

Artículo 3°.- DEVOLVER el 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