



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 310-2021-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 15 de noviembre 2021

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **NEGOCIOS E INVERSIONES CAPUÑAY E.I.R.L.**, con RUC: N° 20531681321, en adelante la empresa recurrente, mediante escrito de registro N° 00055419-2021 de fecha 08.09.2021, contra la Resolución Directoral N° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.08.2021, que lo sancionó con una multa de 0.582 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y el decomiso de los recursos hidrobiológicos caballa y lisa almacenado en exceso en tallas menores el primero de 0.1925 t¹., y el segundo de 0.990045 t²., respectivamente, por haber almacenado los mencionados recursos en tallas menores a los establecidos, que no provengan de una actividad de fiscalización excediendo los márgenes de tolerancia establecidos para la captura, 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 modificatorias correspondientes, en adelante el RLGP.
- (ii) El Expediente N° 4475-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Notificación de Cargos N° 1547-2021-PRODUCE/DSF-PA³, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador a la empresa recurrente por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 72 del artículo 134° del RLGP, teniendo en cuenta lo señalado en el Acta de Fiscalización N° 02-AFI- 018431 de fecha 22.11.2019.
- 1.2 El Informe Final de Instrucción N° 00115-2021-PRODUCE/DSF-PA-agrios⁴ de fecha 04.08.2021, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización - PA en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, en el cual

¹ El artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.08.2021, declaró TENER POR CUMPLIDA la sanción de decomiso de los recursos hidrobiológicos caballa y lisa.

² El artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.08.2021, declaró TENER POR CUMPLIDA la sanción de decomiso de los recursos hidrobiológicos caballa.

³ Notificada el 21.07.2021.

⁴ Notificado el 10.08.2021 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 00004428-2021-PRODUCE/DS-PA.

recomienda sancionar a la empresa recurrente por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 72 del artículo 134° del RLGP.

- 1.3 La empresa recurrente mediante escrito con Registro N° 01706350 de fecha 04.08.2021, presentó ante la Dirección Regional de la Producción del Gobierno Regional de Ancash, su descargo a la Notificación de Cargos N° 1547-2021-PRODUCE/DSF-PA.
- 1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.08.2021⁵, se sancionó a la empresa recurrente con una multa de 0.582 UIT y el decomiso de los recursos hidrobiológicos caballa y lisa almacenado en exceso en tallas menores el primero de 0.1925 t., y el segundo de 0.990045 t., respectivamente, por haber almacenado los mencionados recursos en tallas menores a los establecidos, que no provengan de una actividad de fiscalización excediendo los márgenes de tolerancia establecidos para la captura, infracción tipificada en el inciso 72 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00055419-2021 de fecha 08.09.2021, la empresa recurrente presenta recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.08.2021, dentro del plazo legal.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 2.1 Evaluar si existe causal de nulidad de la Resolución Directoral N° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA, de fecha 25.08.2021.
- 2.2 De corresponder que se declare la nulidad de la citada Resolución Directoral, verificar 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° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA**
 - 3.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS⁶, en adelante el TUO de la LPAG 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 revisor de última instancia administrativa en materia sancionadora,

⁵ Notificada el 27.08.2021, a la empresa recurrente mediante Cédula de Notificación Personal N° 4712-2021-PRODUCE/DS-PA.

⁶ Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 25.01.2019.

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 sí 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 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.
- 3.1.5 En ese sentido, el inciso 5.4 del artículo 5° de la norma indicada, dispone que el contenido del acto administrativo deba 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).⁷
- 3.1.6 De otro lado, el inciso 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, dispone que 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 hacer 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 la 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 cuando sea compatible con el régimen administrativo.
- 3.1.7 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 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*

⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General”. Octava edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2009, p.141.

luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado”⁸

- 3.1.8 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”⁹*
- 3.1.9 Ahora bien, el numeral 3 del artículo 255° del TUO de la LPAG señala que: **“(…) La notificación de cargos debe ser notificada al administrado para que formule sus descargos en un plazo que no podrá ser inferior a cinco (5) días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación (…)”**
- 3.1.10 En el presente caso, de la revisión del Sistema de Trámite Documentario, en adelante SITRADO, se advierte que obra el escrito con Registro N° 00053734-2021 de fecha 31.08.2021, mediante el cual, el Director Regional de Producción del Gobierno Regional de Ancash, remite el Oficio N° 1579-2021-GRA-GRDE/DIREPRO-DIPES/Asecovi.167, donde comunica que el representante de la empresa NEGOCIOS E INVERSIONES CAPUÑAY E.I.R.L., efectuó descargos a la Notificación de Cargos N° 1547-2021-PRODUCE/DSF-PA, mediante el escrito con Registro N° 01706350 de fecha 04.08.2021.
- 3.1.11 Sin embargo, se advierte que la Dirección de Sanciones – PA, al momento de emitir la resolución impugnada, no consideró el escrito con Registro N° 00053734-2021 de fecha 31.08.2021 antes mencionado, y por el contrario señaló en el cuarto considerando de la Resolución Directoral N° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.08.2021: *“(…) Al respecto, cabe señalar que la administrada no ha presentado descargo alguno durante la etapa instructiva (…)”*.
- 3.1.12 En ese sentido, de lo expuesto en los párrafos que anteceden, se advierte que la empresa recurrente sí presentó sus descargos a la notificación de cargos N° 1547-2021-PRODUCE/DSF-PA (notificada el 21.07.2021); no obstante, la Dirección de Sanciones – PA, no consideró el citado escrito de Registro N° 01706350 de fecha 04.08.2021; por lo tanto, se verifica que la Resolución Directoral N° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.08.2021, se encuentra incurso en causal de nulidad, por haber sido emitida vulnerando los principios de legalidad y debido procedimiento, establecido en los numerales 1.1. y 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, y en los incisos 1 y 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, respectivamente.
- 3.1.13 Por consiguiente, 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° 2555-2021-

⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC.

⁹ 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.

PRODUCE/DS-PA de 25.08.2021, toda vez que fue emitida prescindiendo de los requisitos de validez del acto administrativo.

3.2 **Respecto a si corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA**

3.2.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, este Consejo considera que se debe determinar si corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.08.2021.

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 sancionadora¹⁰ 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.

3.2.5 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"*¹¹.

¹⁰ 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 (...)".

¹¹ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: "COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL". ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

- 3.2.6 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.
- 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° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.08.2021.
- 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° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.08.2021 fue notificada a la empresa recurrente el día 27.08.2021.
- 3.2.13 Asimismo, la empresa recurrente interpuso recurso de apelación contra la citada resolución el día 08.09.2021. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.08.2021, 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° del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.08.2021, por contravenir el principio de legalidad y 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 del acto.

3.3.2 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.

3.3.3 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.

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 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 la NULIDAD DE OFICIO de la Resolución Directoral N° 2555-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.08.2021, en consecuencia **RETROTRAER** el estado del

procedimiento administrativo al momento 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 la empresa recurrente conforme a ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones