Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 001-2022-PRODUCE/CONAS-2CT

LIMA, 17 DE ENE. 2022

VISTOS:

(i) Mediante la Resolución Directoral Nº 3034-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 05.11.2021, se sancionó a los señores **ANDREA QUEREVALU QUEREVALU** con DNI N° 03471176 **y TEODULO PAIVA PAIVA** con DNI N° 03471175, en adelante los administrados, con una multa de 5.103 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT y con decomiso del total del recurso hidrobiológico anchoveta (13.500[1] t.), por haber suministrado información incorrecta, infracción tipificada en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP.

(ii) El Informe N° 00000001-2021-PRODUCE/DS-PA-yhuaringa de fecha 19.11.2021, emitido por la Dirección de Sanciones - PA, mediante el cual solicita la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 3034-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 05.11.2021, en virtud de que ésta adolece de vicios de nulidad y agravia el interés público.

(iii) Expediente Nº 1270-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante la Resolución Directoral Nº 3034-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 05.11.2021, se sancionó a los administrados con una multa de 5.103 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT y con decomiso del total del recurso hidrobiológico anchoveta (13.500[2] t.), por haber suministrado información incorrecta, infracción tipificada en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP.

1.2 A través del Informe N° 00000001-2021-PRODUCE/DS-PA-yhuaringa de fecha 19.11.2021, la Dirección de Sanciones – PA, solicita la nulidad de la Resolución Directoral N° 3034-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 05.11.2021, en virtud de que ésta adolecería de vicios de nulidad y agravio al interés público.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

2.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 3034-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 05.11.2021.

---

[1] El artículo 2° de la Resolución Directoral Nº 3034-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 05.11.2021, declaró inaplicable la sanción de decomiso del recurso hidrobiologico anchoveta.

[2] El artículo 2° de la Resolución Directoral Nº 3034-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 05.11.2021, declaró inaplicable la sanción de decomiso del recurso hidrobiologico anchoveta.

2.2 De corresponder que se declare la nulidad de la citada Resolución Directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre sus descargos presentados.

III. CUESTIÓN PREVIA

3.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 3034-2021-PRODUCE/DS-PA.

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-JUS[3], 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 El numeral 1.2 del inciso 1 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.

3.1.3 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 (el cual debe ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente); 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.

3.1.4 El inciso 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG establece, entre otros, que son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez.

3.1.5 El inciso 2 del artículo 248º 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.

3.1.6 Al respecto, debemos tener en consideración que el procedimiento administrativo sancionador es aquél mecanismo compuesto por un conjunto

[3] Decreto Supremo publicado en el diario oficial “El Peruano” el 25.01.2019.

de actos destinados a 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.

3.1.7 A través del Informe N° 00000001-2021-PRODUCE/DS-PA-yhuaringa de fecha 19.11.2021, emitido por la Dirección de Sanciones - PA, mediante el cual solicita la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 3034-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 05.11.2021, en virtud de que ésta adolece de vicios de nulidad y agravia el interés público.

3.1.8 En vista que entre las funciones[4] del Consejo Apelación de Sanciones se encuentra declarar en segunda y última instancia administrativa, la nulidad de oficio de los actos administrativos contenidos en los procedimientos sancionadores que son elevados, corresponde evaluar si efectivamente la Resolución Directoral N° 3034-2021-PRODUCE/DS-PA contiene un vicio que generaría se declare su nulidad.

3.1.9 Entre los referidos derechos y garantías se encuentran aquellos que permiten al administrado a refutar los cargos imputados, a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios, a ofrecer y a producir pruebas, y a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; los mismos que, en el caso del procedimiento administrativo sancionador se encuentran reconocidos en el inciso 3[5] y en el último párrafo del inciso 5 del artículo 255° del TUO de la LPAG.

3.1.10 En este último se dispone que el informe final de instrucción, elaborado por la autoridad instructora, deberá ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (05) días hábiles. Este mismo derecho y el mismo plazo para ejercerlo se encuentran reconocidos en el artículo 26° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas[6] (en adelante, REFSPA), aplicable para los procedimientos sancionadores en materia pesquera.

3.1.11 En el caso que nos ocupa, ante la recepción del Informe Final de Instrucción N° 000158-2021-PRODUCE/DSF-PA-agrios, la Dirección de Sanciones – PA procedió a notificar a los administrados mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N°s 4964-2021-PRODUCE/DS-PA (Acta de Notificación y Aviso N° 02582) y 4965-2021-PRODUCE/DS-PA (Acta de Notificación y Aviso N° 02581), las cuales fueron recibidas el día 20.09.2021; fecha a partir de cual se computaba el plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos.

---

[4] Conforme lo disponen el literal b) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción (aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 009-2017-PRODUCE) y el literal b) del artículo 3° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción (aprobada por la Resolución Ministerial N° 00378-2021-PRODUCE).

[5] En el inciso 3) del artículo 255° del TUO de la LPAG se dispone que: *"Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación"*.

[6] Aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE.

3.1.12 En ejercicio de su derecho y dentro del plazo dispuesto en la normativa, los administrados presentaron su escrito con Registro N° 00059946-2021 de fecha 29.09.2021[7], de cuyo contenido se observa que interponían sus descargos al Informe Final de Instrucción N° 000158-2021-PRODUCE/DSF-PA-agrios.

3.1.13 Sin embargo, con fecha 05.11.2021, la Dirección de Sanciones – PA emitió el acto administrativo sancionador contenido en la Resolución Directoral N° 3034-2021-PRODUCE/DS-PA, sin considerar los descargos planteados por los administrados, lo cual vulnera el principio del debido procedimiento, puesto que corresponde a la administración, a fin de emitir una decisión de manera motivada, valorar y rebatir las alegaciones planteadas.

3.1.14 Sobre esto último, en la sentencia del Expediente N° 3741-2004-AA/TC[8] de fecha 14.11.2005, el Tribunal Constitucional expone lo siguiente: *"25. 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 de la administración. Sus elementos esenciales prevén la posibilidad de recurrir la decisión, ya sea al interior del propio procedimiento administrativo o a través de las vías judiciales pertinentes; la posibilidad de presentar pruebas de descargo; la obligación de parte del órgano administrativo de no imponer mayores obstrucciones para presentar los alegatos de descargo o contradicción 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***[9]*"*.

3.1.15 En esa línea, el autor Juan Carlos Morón[10] considera que los administrados tienen el derecho a *"(…) que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como de las cuestiones propuestas por ellos en tanto hubieran sido pertinentes a la solución del caso."*

3.1.16 En base a lo expuesto, recalcamos que correspondía a la Dirección de Sanciones – PA, previo a la emisión del acto administrativo sancionador, valorar los argumentos planteados por los administrados en sus descargos al Informe Final de Instrucción, con la finalidad de determinar la comisión o no de la infracción imputada.

3.1.17 Esto se encuentra corroborado por la propia autoridad sancionadora, quien en su Informe N° 00000001-2021-PRODUCE/DS-PA-yhuaringa de fecha 19.11.2021, pone en conocimiento de este Consejo que *"la Resolución Directoral N° 3034-2021-PRODUCE/DS-PA (…) fue emitida sin haberse considerado el escrito de Registro N° 00059946-2021 de fecha 29.09.2021 recepcionado por Mesa de Partes del Ministerio de la Producción. En*

---

[7] Cabe precisar que, en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1497, se establece que cuando el administrado emplee medios de transmisión a distancia se considera como fecha de recepción la fecha en que se registre la documentación a través de los medios digitales empleados por la entidad. En el caso del Ministerio de la Producción, en el Protocolo de Atención al Ciudadano, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 00141-2020-PRODUCE, se ha establecido que los administrados podrán ingresar sus solicitudes y pedidos a través de la Mesa de Partes Virtual, al cual se accede a través del sistema.produce.gob.pe o del correo ogaci@produce.gob.pe. En tal sentido, al haber presentado la empresa recurrente su escrito de apelación de manera virtual, se considerará como fecha de presentación aquella consignada en el SITRADOC.

[8] Disponible en: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/03741-2004-AA.pdf

[9] El resaltado y subrayado es nuestro.

[10] MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. En: Gaceta Jurídica S.A. 10ma. Edición, 2014, pág. 61.

consecuencia, la DS-PA habría contravenido el principio de Debido Procedimiento (…)".

3.1.18 Por lo tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral Nº 3034-2021-PRODUCE/DS-PA, de fecha 05.11.2021, por haber sido emitida prescindiendo del procedimiento regular establecido para su generación, contraviniendo lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, al no valorar, atender o rebatir los argumentos esbozados por los administrados en sus descargos al Informe Final de Instrucción.

3.2 **Respecto a si corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 3034-2021-PRODUCE/DS-PA**

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° 3034-2021-PRODUCE/DS-PA, de fecha 05.11.2021.

3.2.2 Al respecto, el inciso 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 agravien 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 y sancionadores 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 El jurista Danós Ordóñez 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].

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 dos principios que sustentan el procedimiento administrativo como son el debido procedimiento y la legalidad, se ha afectado el interés público.

3.2.7 Bajo el alcance de lo expuesto, se precisa que el inciso 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que la nulidad de oficio sólo puede ser declarada

[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.

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 De acuerdo al artículo 126° 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 resolutivo que evalúa y resuelve en segunda y última instancia los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos administrativos sancionadores del Ministerio, conforme a la presente norma y a lo determinado en su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE; por lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 3034-2021-PRODUCE/DS-PA, de fecha 05.11.2021.

3.2.9 Por tanto, la Resolución Directoral N° 3034-2021-PRODUCE/DS-PA, de fecha 05.11.2021, contravino el principio de debido procedimiento, por lo que en aplicación del inciso 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad de oficio de la misma.

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 la misma manera, el numeral 213.2 del artículo 213° 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 caso que nos ocupa, el vicio advertido está relacionado con la omisión por parte de la autoridad sancionadora de dar atención a los descargos presentados por la empresa recurrente; por lo que, aún nos encontramos en la etapa decisoria del procedimiento sancionador, en el cual, conforme a su competencia, solamente corresponde a la Dirección de Sanciones – PA determinar la comisión o no de la infracción imputada.

3.3.4 Por lo antes manifestado, este Consejo concluye que no puede emitir pronunciamiento sobre el fondo, y como consecuencia, corresponde retrotraer el procedimiento administrativo al momento en el que el vicio se produjo, el cual corresponde a la atención a los descargos presentados por los administrados mediante escrito con Registro N° 00059946-2021 de fecha 29.09.2021; en consecuencia, se debe remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones – PA, a efectos de que dicho órgano en mérito de sus facultades realice las acciones que correspondan y emita un nuevo pronunciamiento conforme a ley, más aún si no se ha producido la caducidad del procedimiento sancionador, contando dicha Dirección con tiempo suficiente para desarrollar las actuaciones.

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 afecta 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 la LGP, el RLGP; el REFSPA; y 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 e) del artículo 10º del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 378-2021-PRODUCE; el artículo 2° de la Resolución Ministerial N° 517-2017-PRODUCE, y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 001-2022-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 12.01.2021, de la Segunda 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 1º.- DECLARAR la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral Nº 3034-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 05.11.2021; 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 los administrados conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese

Firmado digitalmente por ALVA BURGA Luis Antonio FAU 20504794637 hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Autor del documento
Fecha: 2022/01/17 19:03:37-0500

LUIS ANTONIO ALVA BURGA
Presidente
Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones

Visado por HERRERA PASTOR Mirian FAU 20504794637 hard
Fecha: 2022/01/17 18:27:31-0500