Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 130 -2022-PRODUCE/CONAS-1CT

LIMA, 17 OCT. 2022

VISTOS:

(i) El Memorando N° 2794-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.06.2021, mediante el cual la Dirección de Sanciones – PA da cuenta del escrito con Registro N° 00036215-2021 de fecha 07.06.2021, presentado por la señora **CINTHYA CORALI ASTETE VASQUEZ**, identificada con DNI N° 40635375 (en adelante la recurrente).

(ii) El Recurso de Apelación interpuesto por la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00080371-2021 de fecha 02.11.2020, contra el Oficio N° 00000340-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.10.2020, que declaró improcedente su solicitud de caducidad administrativa del procedimiento administrativo sancionador.

(iii) El expediente Nº 0098-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES.

1.1 El Acta de Fiscalización N° 15-AFI-001112 de fecha 16.02.2018, elaborada por los fiscalizadores de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción – PA del Ministerio de la Producción.

1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 00933-2019-PRODUCE/DSF-PA[1], efectuada el 15.03.2019[2]; se comunicó a la recurrente el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 1, 5 y 14 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).

1.3 Con Resolución Directoral N° 946-2020-PRODUCE/DS-PA[3] de fecha 04.03.2020, se sancionó a la recurrente con una multa de 0.899 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante UIT), por haber impedido las labores de fiscalización, específicamente el decomiso del recurso hidrobiológico pota y del arte de pesca o aparejo, infracción prevista en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP; con una multa de 0.899 UIT, el decomiso[4] del total del recurso hidrobiológico pota extraído (3.100 t.) y la reducción[5] de la suma de LMCE para la siguiente temporada de pesca correspondiente al armador

[1] A fojas 25 del expediente.
[2] Según Acta de Notificación y Aviso N° 042254, a fojas 24 del expediente.
[3] Notificada el día 05.03.2020, mediante Cédula de Notificación Personal N° 2141-2020-PRODUCE/DS-PA, a fojas 66 del expediente.
[4] El artículo 3° de la Resolución Directoral N° 946-2020-PRODUCE/DS-PA declaró inaplicable la sanción de decomiso.
[5] El artículo 4° de la Resolución Directoral N° 946-2020-PRODUCE/DS-PA declaró inaplicable la sanción de reducción del LMCE.

en una cantidad equivalente al LMCE o PMCE de la embarcación pesquera infractora, por haber extraído recurso hidrobiológico pota sin el correspondiente permiso de pesca, infracción prevista en el inciso 5 del artículo 134° del RLGP; y una multa de 0.899 UIT y el decomiso[6] del total del recurso hidrobiológico pota extraído (3.100 t.) y de arte de pesca o aparejo, por haber utilizado un arte de pesca, aparejo o equipo no autorizado o prohibido para la extracción de recursos hidrobiológicos, infracción tipificada en el inciso 14 del artículo 134° del RLGP.

1.4 Mediante escrito con Registro N° 00077859-2020 de fecha 21.10.2020, la recurrente solicita se declare la caducidad administrativa del presente procedimiento sancionador, al haber transcurrido más de nueve (09) meses de plazo para resolver contados desde la fecha de la notificación de la imputación de cargos.

1.5 Con Oficio N° 00000340-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.10.2020, la Dirección de Sanciones - PA declaró improcedente lo solicitado por la recurrente.

1.6 A través del escrito con Registro N° 00080371-2020 de fecha 02.11.2020, la recurrente presenta recurso de apelación contra el Oficio N° 00000340-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.10.2020, solicitando se revoque.

1.7 Con Oficio N° 00000421-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.11.2020, la Dirección de Sanciones - PA declaró no ha lugar lo solicitado por la recurrente.

1.8 Mediante escrito con Registro N° 00036215-2021 de fecha 07.06.2021, la recurrente reitera a la Dirección de Sanciones – PA la elevación de su apelación al superior jerárquico.

II. FUNDAMENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN.

2.1 La recurrente señala que la caducidad administrativa del presente procedimiento sancionador se encuentra ajustada a Ley al haber transcurrido en exceso el plazo de nueve meses contados desde la imputación de cargos contenido en el Acta de Fiscalización N° 15- AFI – 001112, notificada el 16.02.2018, hasta la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 946-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.03.2020.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN.

3.1 Determinar la naturaleza jurídica de los Oficios N° 00000340-2020-PRODUCE/DS-PA y N° 00000421-2020-PRODUCE/DS-PA.

3.2 Evaluar si existe causal de nulidad en el acto administrativo contenido en el Oficio N° 00000421-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.11.2020.

3.3 Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el recurso de apelación interpuesto por la recurrente contra el Oficio N° 00000340-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.10.2020.

[6] El artículo 6° de la Resolución Directoral N° 946-2020-PRODUCE/DS-PA declaró inaplicable la sanción de decomiso.

IV. CUESTIONES PREVIAS.

4.1 Determinar la naturaleza jurídica de los Oficios N° 00000340-2020-PRODUCE/DS-PA y N° 00000421-2020-PRODUCE/DS-PA.

4.1.1 Por regla general, los actos administrativos que emite un órgano administrativo como la Dirección de Sanciones – PA están documentados bajo la forma de resoluciones administrativas. No obstante, también es cierto que, en ocasiones, las entidades comunican sus decisiones al administrado por medio de oficios, sin que exista por separado un acto administrativo formalizado en una resolución administrativa. En otras palabras, el documento de notificación que se genera para comunicar la decisión de la administración contiene en sí el acto administrativo.

4.1.2 Atendiendo a lo señalado, debe analizarse si el Oficio N° 00000340-2020-PRODUCE/DS-PA objeto de impugnación, contiene un acto administrativo contra el cual la recurrente pueda ejercer la facultad de impugnar; y en función a ello, determinar si, como en casos anteriores, se declara su nulidad y se devuelven los actuados a la Dirección de Sanciones - PA para que documente el acto administrativo en una resolución o, por el contrario, si resulta factible y legítimo emitir un pronunciamiento sobre el acto impugnado.

4.1.3 En este contexto, el numeral 1.1 del artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General[7] (en adelante TUO de la LPAG), establece que son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

4.1.4 Revisado el Oficio N° 00000340-2020-PRODUCE/DS-PA, se advierte que contiene una declaración que la Dirección de Sanciones – PA realiza en ejercicio de sus funciones administrativas y con efectos jurídicos sobre los intereses de la recurrente. En efecto, con el oficio en cuestión, la mencionada instancia resolvió declarar improcedente la solicitud presentada por la recurrente mediante escrito con Registro N° 00077859-2020 de fecha 21.10.2020. Se trata pues de un acto administrativo emitido por la Dirección de Sanciones – PA.

4.1.5 Ahora bien, ya que se determinó que el Oficio N° 00000340-2020-PRODUCE/DS-PA contiene un acto administrativo pasible de ser cuestionado vía recurso de apelación, este Consejo considera oportuno aplicar los Principios de informalismo, celeridad y eficacia del procedimiento administrativo, reconocidos en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, y emitir el pronunciamiento que corresponda.

4.1.6 Finalmente, respecto al Oficio N° 00000421-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.11.2020, a través del cual se comunicó a la recurrente que: *"NO HA LUGAR",* lo solicitado en su recurso administrativo de apelación contenido en el escrito con Registro N° 00080371-2020 de fecha 02.11.2020; también se aprecia que implica una declaración destinada a producir efectos jurídicos sobre los intereses de la recurrente; cuando la Dirección de Sanciones – PA sostiene que el Oficio N° 00000340-2020-PRODUCE/DS-PA, *"no causa efectos legales a la administrada, no siendo consecuencia en consecuencia un acto impugnable"*, motivo por el cual no eleva los

[7] Mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

actuados al superior jerárquico, afectando de esta manera la facultad de contradicción que asiste a la recurrente; por consiguiente, este Consejo determina que el referido Oficio también comporta un acto administrativo.

4.2 **En cuanto a si existe causal de nulidad en el acto administrativo contenido en el Oficio N° 00000421-2020-PRODUCE/DS-PA.**

4.2.1 El derecho de petición ante cualquier autoridad administrativa se encuentra consagrado por nuestra Constitución como un derecho fundamental, al señalar en el numeral 20 de su artículo 2° que toda persona tiene derecho a *"formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad (…)".*

4.2.2 En la normativa administrativa, el derecho de petición se encuentra desarrollado por el artículo 117° del TUO de la LPAG, en cuyo numeral 117.2, se han enumerado las seis vías que permitirán al administrado ejercer el referido derecho.

> *"El derecho de petición administrativa comprende las facultades de* ***presentar solicitudes en interés particular del administrado****, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad,* ***de contradecir actos administrativos****, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia"*

4.2.3 Para el autor Morón Urbina[8] el contenido esencial del derecho de petición administrativa *"está conformado por la libertad que le es reconocida a cualquiera persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente, y, la obligación de la misma de responderle conforme a ley. A estos efectos, la obligación de la autoridad, constitucionalmente, comprende los siguientes deberes secuenciales: (…) Admitir y dar el curso correspondiente a la petición, absteniéndose de cualquier forma de traba, suspensión o indefinición sobre el procedimiento (…) Resolver en el plazo señalado por la ley de la materia la petición planteada, ofreciendo la correspondiente fundamentación de la determinación".*

4.2.4 Este último deber de la administración también forma parte del desarrollo del derecho de petición administrativa que se encuentra regulado en el artículo 117° del TUO de la LPAG. Así, en su numeral 117.3 se enuncia lo siguiente: *"Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal".*

4.2.5 Es más, el propio Tribunal Constitucional ha establecido que el contenido esencial del derecho de petición está conformado entre otros, por la obligación de la autoridad administrativa de dar una respuesta al peticionante. Así lo precisa en el fundamento 4 de la sentencia del expediente N° 01420-2009-PA/TC[9] :

> *"En el caso del derecho de petición, su contenido esencial está conformado por dos aspectos que aparecen de su propia naturaleza y de la especial configuración que le ha dado la Constitución al reconocerlo: el primero es el relacionado estrictamente con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente; y, el segundo, unido irremediablemente al anterior, está referido a la obligación de la referida autoridad de otorgar una respuesta al peticionante".*

[8] MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica, 10ma edición, febrero 2014, pág. 412.
[9] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01420-2009-AA.html

4.2.6 Así tenemos que, en ejercicio del derecho de petición administrativa, mediante escrito con Registro N° 00036215-2021 de fecha 07.06.2021, la recurrente interpone recurso de apelación contra el Oficio N° 00000340-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.10.2020, que declaró improcedente su solicitud de declaración de caducidad administrativa del presente procedimiento sancionador.

4.2.7 Como respuesta a dicha petición, a través del Oficio N° 00000421-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.11.2020, la Dirección de Sanciones – PA, declaró a NO HA LUGAR lo solicitado por la recurrente.

4.2.8 En base a la doctrina expuesta y tomando en cuenta que la nulidad de oficio es declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto[10], corresponde a este Consejo pronunciarse sobre el acto administrativo contenido en el Oficio N° 00000421-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.11.2020.

4.2.9 De la revisión del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, se aprecia que la Dirección de Sanciones – PA no estaría facultado para pronunciarse sobre el Oficio N° 00000421-2020-PRODUCE/DS-PA; motivo por el cual, lo dispuesto en el Oficio en cuestión excedería sus competencias; por lo tanto, correspondería declarar la nulidad por considerarse el vicio dispuesto en el inciso 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, al haber sido emitido prescindiendo del requisito de validez del acto administrativo recogido en el numeral 1 del artículo 3° del TUO de la LPAG.

V. ANÁLISIS.

5.1 Normas Generales.

5.1.1 El numeral 217.1 del artículo 217° del TUO de la LPAG, establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo

5.1.2 Asimismo, el numeral 217.2, dispone que sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión

5.1.3 Por último, el artículo 220° del TUO de la LPAG, establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

5.2 Evaluación del argumento del recurso de apelación.

5.2.1 Respecto a lo alegado por la recurrente en el punto 2.1, cabe señalar que:

[10] Tal como lo dispone el numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG.

a) Mediante escrito con Registro N° 00077859-2020 de fecha 21.10.2020, y su escrito ampliatorio[11] la recurrente solicita la caducidad administrativa del procedimiento sancionador, seguido en el expediente administrativo N° 0098-2019-PRODUCE/DSF-PA.

b) Solicitud que es atendida mediante Oficio N° 00000340-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.10.2020, en el cual la Dirección de Sanciones – PA, resolvió declarar improcedente la solicitud presentada por la recurrente, conforme lo establecido en el artículo 21° del TUO de la LPAG; por tanto, se concluye que el acto administrativo fue emitido previamente al cumplimiento del plazo legal para la declaración de caducidad.

c) Ahora bien, el inciso 3 del artículo 248º del TUO de la LPAG, dispone que para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por, entre otros, notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

d) Asimismo, el artículo 19 del REFSPA, referido al inicio del procedimiento administrativo sancionador, señala lo siguiente:

> *"Artículo 19.- Inicio el procedimiento administrativo sancionador*
> *19.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio por iniciativa propia, como consecuencia de una orden de un superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.*
> *19.2* ***El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la imputación de cargos por parte del órgano instructor, notificándose al administrado el acta de fiscalización, el reporte del SISESAT, el reporte de descarga u otros documentos o medios probatorios que sustenten la presunta comisión de la infracción administrativa****, para lo cual se le concede un plazo de cinco (5) días hábiles contado a partir de la fecha de notificación, más el término de la distancia, a fin que presente sus descargos ante la autoridad instructora del Ministerio de la Producción o de los Gobiernos Regionales".*
> (El resaltado es nuestro)

e) Al respecto, con Notificación de Cargos N° 933-2019-PRODUCE/DSF-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 042254, efectuada el día 15.03.2019, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador a la recurrente por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 1, 5 y 14 del artículo 134° del RLGP, notificándosele como sustento de cargos: i) el Informe de Fiscalización N° 15-INFIS-000236; ii) el Acta de Fiscalización N° 15-AFI-00112, y; iii) seis (06) vistas fotográficas.

f) Por su parte, el artículo 259° del TUO de la LPAG regula la aplicación de la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador. En el inciso 1 del referido artículo se indica 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*

[11] Escrito ampliatorio con Registro N° 00036215-2021 de fecha 07.06.2021.

sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo".

g) En ese sentido, contrariamente a lo señalado por la recurrente, se advierte que el inicio del procedimiento administrativo sancionador se efectuó el día **15.03.2019**, con la Notificación de Cargos N° 933-2019-PRODUCE/DSF-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 042254; con lo cual la administración tenía hasta el día **15.03.2020** para resolver el presente procedimiento sancionador, considerando el plazo de nueve (09) meses más la ampliación por tres (03) meses para resolver en primera instancia administrativa los procedimientos sancionadores iniciados en el periodo comprendido entre el **02.01.2019** al **30.06.2019**, dispuesta a través de la Resolución Directoral N° 9677-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.09.2019; siendo que con fecha 04.03.2020 se emitió la Resolución Directoral Nº 946-2020-PRODUCE/DS-PA que resuelve sancionarla, la misma que le fue notificada el día **05.03.2020**; es decir, dentro del plazo de ley; en ese sentido, no resulta aplicable la caducidad deducida en el presente caso, siendo carente de sustento lo alegado por la recurrente.

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 el numeral 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

Por esas consideraciones, de conformidad con lo establecido en el RLGP y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas en los literales a) y b) 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 6° de la Resolución Ministerial N° 236-2019-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 28-2022-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 04.10.2022, 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 1º.- DECLARAR LA NULIDAD DE OFICIO del Oficio N° 00000421-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.11.2020, según los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2º.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la señora **CINTHYA CORALI ASTETE VASQUEZ**, contra el Oficio N° 00000340-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 27.10.2020, en consecuencia, **CONFIRMAR** lo resuelto en el

citado acto administrativo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución**.**

Artículo 3º.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones – PA para los fines correspondientes, previa notificación a la recurrente de la presente Resolución conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

Firmado digitalmente por ZELAYA TAFUR Cesar Alejandro FAU 20504794637 hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Autor del documento
Fecha: 2022/10/17 16:12:31-0500

CESAR ALEJANDRO ZELAYA TAFUR
Presidente
Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones

Visado por HERMOZA NEGREIROS Jose Luis FAU 20504794637 hard
Fecha: 2022/10/17 16:39:01-0500