Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

RCONAS N° 00171-2023-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 20 de octubre de 2023

VISTOS:

(i) El recurso de apelación interpuesto por el señor **JOSÉ EDWARD ALVARADO ECHEANDIA,** identificado con DNI N° 40625540 en adelante el recurrente, mediante el escrito con Registro N° 00042423-2023 de 19.06.2023, contra la Resolución Directora N° 01622-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.05.2023, que lo sancionó con una multa de 1.624 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, al haber impedido u obstaculizado las labores de fiscalización, infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y sus modificatorias, en adelante RLGP.

(ii) El Expediente PAS – 00001059-2020

I. ANTECEDENTES

1.1 El Acta de Fiscalización Desembarque 02-AFID 006852 de fecha 15.07.2020, levantada por los fiscalizadores de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción – PA del Ministerio de la Producción en la cual se constató *: "Que durante la fiscalización a la E/P se evidenció infracción a la normativa vigente, debido a que la embarcación "DON MARCIAL II" con matrícula PL-43332-CM, no cuenta con el correspondiente sistema de seguimiento satelital, por lo que se procedió a comunicar al representante de la embarcación que se le iba infraccionar y decomisar el recurso hidrobiológico pota, no se puede realizar el decomiso del recurso hidrobiológico debido a que el intervenido no brinda las facilidades para realizar el decomiso del recurso hidrobiológico pota, obstaculizando la labor del inspector".*

1.2 Mediante Notificación de Imputación de Cargos N° 00004073-2022-PRODUCE/DSF-PA[1], se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador al recurrente por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 1 y 20 del artículo 134° del RLGP.

1.3 El Informe Final de Instrucción N° 00630-2022-PRODUCE/DSF-PA-HLFARRONAY de fecha 28.09.2022[2], emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización - PA,

[1] Notificada con Acta de Notificación y Aviso N° 031888 el día 01.09.2022.
[2] Notificado al recurrente mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 00005215-2022-PRODUCE/DS-PA, el 06.10.2022

en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.

1.4 Con la Resolución Directoral N° 01622-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.05.2023[3], se sancionó al recurrente por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP, imponiéndole la sanción señalada en la parte de vistos. Por otro lado archivó el procedimiento administrativo sancionador seguido contra el recurrente por la infraccion contenida en el inciso 20 del artículo 134° del RLGP.

1.5 Mediante, el escrito con Registro N° 00042423-2023 de 19.06.2023, el recurrente interpone recurso de apelación contra la Resolución Directoral referida precedentemente y solicitó audiencia para fundamentar verbalmente su recurso impugnativo, dentro del plazo legal.

1.6 Con Carta N° 00000153-2023-PRODUCE/CONAS-UT[4] de fecha 31.08.2023, se programó al recurrente el uso de la palabra para el día 18.09.2023 a las 09:45 horas, la cual se realizó conforme la Constancia de Audiencia adjunta al expediente.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2.1 Alega que presentó su descargo al Informe Final de Instrucción N° 00005215-2022-PRODUCE/DS-PA, sin embargo, la resolución impugnada señala que no presentaron descargos, lo cual resulta falso puesto que éste fue ingresado el día 14.10.2022, por lo que no se ha respetado el debido procedimiento emitiendo una resolución sin tomar en cuenta el derecho del administrado afectando el Principio de Debido procedimiento.

2.2 Invoca caso fortuito y fuerza mayor a consecuencia de la pandemia y que respecto a la infracción imputada, no se puede constatar que se haya informado cual era el procedimiento de fiscalización y decomiso a seguir debido al contexto de pandemia, cuando es de conocimiento que los gobiernos locales y otras autoridades les era imposible estar presentes así mismo no se les informó ningún tipo de protocolo a seguir para llevar a cabo la fiscalización en plena pandemia, bajo ese contexto queda claro que el estado de emergencia nacional, en cuanto a la exigencia de colaborar con las labores de fiscalización cumplen con los supuestos de un hecho fortuito o de fuerza mayor, porque representan situaciones extraordinarias, irresistibles e imprevistas, por lo tanto produce no puede ni debe imponer sanción respecto a la presunta infracción porque se estaría vulnerando el principio de legalidad y lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 3° y 5 ° del TUO de la Ley 27444.

2.3 Por último, alega que el procedimiento administrativo sancionador carece de una debida motivación respecto de los hechos como también de las disposiciones legales que habrían sido infringidas por el recurrente, por lo que no puede trasladarse toda la carga de la prueba a quien precisamente soporta la imputación, pues eso significa que lo que se sanciona no es lo que está probado en el procedimiento, sino lo que el imputado no ha podido probar como descargo en defensa de su inocencia.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 01622-2023-PRODUCE/DS-PA, de fecha 30.05.2023.

[3] Notificada al recurrente con fecha 31.05.2023, mediante Cédula de Notificación Personal N° 00003143-2023-PRODUCE/DS-PA.
[4] Notificado el día 31.08.2023 a través del Sistema de Notificación Electrónica (SNE) del Ministerio de la Producción.

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.

3.3 Evaluar si corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ANÁLISIS

4.1 En cuanto si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 01622-2023-PRODUCE/DS-PA, teniendo en cuenta lo señalado por el recurrente en el punto 2.1 de su recurso de apelación.

4.1.1 Los incisos 1 y 2 del artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS[5], en adelante el 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.

4.1.2 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 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.

4.1.3 Los procedimientos sancionadores en materia pesquera se rigen por el procedimiento especial aprobado por el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el REFSPA, en el que, cumpliendo con lo dispuesto por el TUO de la LPAG, ha diferenciado una etapa instructiva encomendada a la Dirección de Supervisión y Fiscalización - PA y una etapa sancionadora a cargo de la Dirección de Sanciones – PA.

4.1.4 Siguiendo esa línea, la etapa instructiva finaliza con la emisión por parte del órgano instructor de un informe final, en el que se determinan, de forma motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma y la sanción aplicable, o la declaración de inexistencia de una infracción; documento que es puesto en conocimiento por el órgano sancionador al administrado imputado para que presente sus descargos respectivos en un plazo determinado[6].

4.1.5 Esta faculta fue ejercida por el recurrente, quien a través del escrito con Registro N° 00071400-2022 de fecha 14.10.2022, cuestiona las conclusiones señaladas en el Informe Final de Instrucción N° 00630-2022-PRODUCE/DSF-PA-HLFARRONAY de fecha 28.09.2022, en base a que, entre otros, se estaría vulnerando los principios de legalidad, confianza legítima y el debido procedimiento.

4.1.6 Es así entonces que efectuada una revisión de la resolución impugnada, se advierte que en los considerandos, página 2, de la resolución impugnada se hace mención que

[5] Publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 25.01.2019.

[6] **Notificación del Informe Final de Instrucción**

Artículo 26.- Una vez recibido el informe final de instrucción por el órgano sancionador, este puede disponer se realicen actuaciones complementarias a fin de determinar la comisión de la infracción. El órgano sancionador notifica el citado informe y el administrado puede formular sus descargos en un plazo máximo de cinco (05) días hábiles.

el recurrente no presentó sus descargos al informe final de instrucción[7]; es más, a fojas 0053 y 0054 del expediente, obran correos electrónicos donde se indica que no se registran descargos[8]. Esto produjo que la autoridad sancionadora al momento de pronunciarse sobre los descargos del administrado, no evaluara el escrito mencionado en el párrafo precedente. Por lo que la falta de pronunciamiento resulta una contravención al principio del debido procedimiento, en su expresión de derecho de defensa, a partir del cual la administración se encuentra obligada a respetar el derecho de los administrados de exponer argumentos y presentar alegatos complementarios durante el trámite del procedimiento; obligación que, con la finalidad de emitir una decisión de manera motivada, no finaliza únicamente con resguardar la exposición o la presentación de los descargos, sino con valorar y rebatir las alegaciones planteadas.

4.1.7 Lo señalado encuentra sustento en el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC[9] de fecha 14.11.2005, donde el Tribunal Constitucional expresa que el derecho de defensa (como expresión del debido procedimiento administrativo) resulta ser una garantía frente al ejercicio de las potestades de la administración que afecten al administrado, resguardándose siempre, que, entre otros, se valore, atienda y/o rebata los argumentos que se planteen al momento en que resuelve la situación del administrado.

> *«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 sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (…) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (…) 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****». (El resaltado y subrayado es nuestro)*

4.1.8 Esta falta de pronunciamiento implica una afectación al contenido del acto administrativo recurrido, el cual, de conformidad con el inciso 5.4 del artículo 5° del TUO de la LPAG[10], comprende todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados, lo que genera, además, nos encontremos ante un acto que cuenta con una motivación incongruente, específicamente, una incongruencia omisiva.

4.1.9 Para mayor ampliación respecto al punto señalado en el párrafo precedente, en la sentencia del expediente N° 03433-2013-AA[11], el Tribunal Constitucional expresa el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación, precisando que se considerará como una motivación incongruente, cuando se deje incontestadas las pretensiones, lo que, en el caso que nos ocupa significa falta de pronunciamiento sobre los argumentos formulados por el recurrente en sus descargos al informe final de instrucción.

---

[7] *"(…)* ***se verifica que el administrado no ha presentado alegatos respecto al IFI referido precedentemente. (…)"*** *(el resaltado es nuestro)*

[8] A través del correo electrónico de fecha 26.05.2023, reiterado con correo de fecha 29.05.2023, se solicitó información respecto a sí el recurrente presentó sus descargos al informe final de instrucción; a lo cual con correo de fecha 29.05.2023, se informó que no.

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

[10] **Artículo 5° del TUO de la LPAG**
Objeto o Contenido del acto administrativo
"*5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados pudiendo involucrar otras no propuestas por estos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor de cinco (5) días para que expongan su posición y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes".*

[11] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/03433-2013-AA.html

> «En el expediente N.° 3943-2006-PA/TC el Tribunal Constitucional ha sostenido que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho [a la debida motivación] queda delimitado en los siguientes supuestos: (…) e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la tutela judicial efectiva y, en concreto, el derecho a la debida motivación de las sentencias, obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). (…) El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones (…) constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva)».

4.1.10 Toda vez que la Dirección de Sanciones – PA, no evaluó los descargos al informe final de instrucción presentados por el recurrente a través de su escrito con Registro N° 00071400 de fecha 14.10.2022, mediante el cual el recurrente efectuó sus descargos al Informe Final de Instrucción N° 00630-2022-PRODUCE/DSF-PA-HLFARRONAY de fecha 28.09.2022, lo que ha generado que la resolución sancionadora apelada contravenga el principio de debido procedimiento, en su expresión de derecho de defensa y, asimismo, cuente con un defecto en los requisitos correspondientes al contenido y motivación; constituyendo esta contravención y defectos vicios que causan su nulidad de pleno derecho.

4.1.11 Por consiguiente, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar fundado en parte el presente recurso de apelación, y en consecuencia, la nulidad de la Resolución Directoral Nº 01622-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.05.2023, toda vez que fue emitida vulnerando el principio del debido procedimiento y el objeto o contenido[12].

4.2 Evaluación si corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra el recurrente

4.2.1 El inciso 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG, señala 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[13]. Asimismo, el inciso 2 del citado artículo establece 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 resaltado es nuestro)

4.2.2 Por su parte, el inciso 3 del artículo 259° del TUO de la LPAG dispone 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. (El

4.2.3 En el presente caso se advierte que el inicio del procedimiento administrativo sancionador fue notificado al recurrente el 01.09.2022, mediante Notificación de Cargos N° 00004073-2022-PRODUCE/DSF-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 031888, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP entre otras; sin embargo por lo expuesto en los numerales 4.1.1 al 4.1.12 de la presente

[12] Artículo 5° del TUO de la LPAG. - Objeto o contenido del acto administrativo. «5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por estos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor de cinco (5) días para que expongan su posición y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes»

[13] En el presente caso el Procedimiento administrativo sancionador fue ampliado con la Resolución Directoral N° 01001-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.04.2023.

resolución, al haberse declarado la nulidad de la Resolución Directoral Nº 01622-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.05.2023, en consecuencia, de acuerdo a lo dispuesto por los incisos 1 y 2 del artículo 259° del TUO de la LPAG, y toda vez que el plazo para resolver el presente procedimiento sancionador venció 01.09.2023; se tiene que a la fecha el mismo se encuentra caducado, al haberse excedido el plazo máximo establecido por la norma.

4.2.4 Siendo así, corresponde declarar la caducidad de oficio del procedimiento tramitado con el Expediente N° PAS-00001059-2020, darlo por concluido y proceder a su archivo, de acuerdo a lo establecido en los incisos 2 y 3 del artículo 259° del TUO de la LPAG.

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

4.3.1 El numeral 12.1 del 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.

4.3.2 De otro lado, el numeral 227.2 del artículo 227° 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.

4.3.3 En el presente caso, estando a lo expuesto precedentemente corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador tramitado con el expediente N° PAS-00001059-2020.

4.3.4 Corresponde indicar que la caducidad declarada por este Consejo no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulten necesarios ser actuados nuevamente, que se hayan generado durante el trámite del presente procedimiento signado en el expediente N° PAS-00001059-2020; ello tal cual lo establece el inciso 5 del artículo 259° del TUO de la LPAG[14].

4.3.5 Por lo tanto, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los demás argumentos expuestos por el recurrente en su recurso de apelación.

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

De acuerdo a la 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, así como el numeral 4.2 del artículo 4° del TUO de la LPAG, la Resolución Ministerial Nº 574-2018-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento efectuado mediante Acta de Sesión N° 029-2023-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 10.10.2023, del Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1º.- DECLARAR FUNDADO EN PARTE, el recurso de apelación interpuesto por el señor **JOSÉ EDWARD ALVARADO ECHEANDIA;** en consecuencia, **DECLARAR** la **NULIDAD** de la Resolución Directoral Nº 01622-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.05.2023, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

[14] Inciso 5 del artículo 259° del TUO de la LPAG. Caducidad administrativa del procedimiento sancionador. «La declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente».

Artículo 2º.- DECLARAR la **CADUCIDAD DE OFICIO** del procedimiento administrativo sancionador tramitado en el expediente N° PAS-00001059-2020, dándolo por concluido y procediendo a su **ARCHIVO;** según los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 3°. - DISPONER que la Dirección de Sanciones – PA, remita el presente expediente a la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, a fin que ésta evalúe, de acuerdo a sus competencias, si corresponde iniciar un nuevo procedimiento administrativo sancionador contra el señor **JOSÉ EDWARD ALVARADO ECHEANDIA.**

Artículo 4°. - DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación al recurrente 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: 2023/10/20 11:46:45-0500

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

Visado por GIRIBALDI MEDINA Dante Francisco FAU 20504794637 hard
Fecha: 2023/10/20 10:49:33-0500