



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

RCONAS N° 00041-2024-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 16 de febrero de 2024

EXPEDIENTE N.º : PAS-00000443-2022
ACTO IMPUGNADO : Resolución Directoral N.º 00963-2023-PRODUCE/DS-PA
ADMINISTRADO : ALBERTO ECA VITE y GLADYS PERICHE ECA
MATERIA : Procedimiento Administrativo Sancionador
INFRACCIÓN : Numeral 21 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus modificatorias.
SANCIÓN : **Multa: 1.166 UIT**
Decomiso: Del total del recurso hidrobiológico.
SUMILLA : *Se declara la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral N.º 00963-2023-PRODUCE/DS-PA y, en consecuencia, **RETROTRAER** el estado del procedimiento administrativo al momento en que el vicio se produjo.*

VISTOS

El recurso de apelación interpuesto por el señor **ALBERTO ECA VITE** con **D.N.I. N° 02782045**, en adelante el señor **ALBERTO ECA**, mediante escrito con registro N.º 00030487-2023 de fecha 04.05.2023, contra la Resolución Directoral N.º 00963-2023-PRODUCE/DS-PA, emitida el 11.04.2023.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. En las Actas de Fiscalización Desembarque N.º 24-AFID-000612 y N.º 24-AFID-000613, ambas de fecha 08.04.2022, el fiscalizador consignó que luego de efectuar una consulta al Centro de Control del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) respecto de la **E/P MAMA ELVIRA** con matrícula **ZS-22102-CM**, se le informó que ésta presentó velocidades de pesca menores a las establecidas dentro de las cinco millas adyacentes a la franja costera del departamento de Tumbes.



- 1.2. Posteriormente, con la Resolución Directoral N.° 00963-2023-PRODUCE/DS-PA¹ de fecha 11.04.2023, se sancionó al señor **ALBERTO ECA** y a la señora **GLADYS PERICHE** por haber incurrido en la infracción al numeral 21 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3. A través del escrito con registro N.° 00030487-2023 de fecha 04.05.2023, el señor **ALBERTO ECA** interpuso recurso de apelación contra la precitada resolución sancionadora.
- 1.4. Mediante la Carta N.° 00000216-2023-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 30.10.2023², se comunicó al señor **ALBERTO ECA** que la Resolución Directoral N.° 00963-2023-PRODUCE/DS-PA, contendría vicios que conllevarían a su nulidad, por lo que se le otorgó un plazo de cinco (5) días con la finalidad que ejerza su derecho de defensa. Cabe precisar que, pese a haber sido debidamente notificado, el señor **ALBERTO ECA** no ha formulado descargos.
- 1.5. Por medio de la Carta N.° 00000001-2024-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 05.01.2024³, se comunicó a la señora **GLADYS PERICHE** que la Resolución Directoral N.° 00963-2023-PRODUCE/DS-PA, contendría vicios que conllevarían a su nulidad, por lo que se le otorgó un plazo de cinco (5) días con la finalidad que ejerza su derecho de defensa. Cabe precisar que, pese a haber sido debidamente notificada, la señora **GLADYS PERICHE** no ha formulado descargos.

II. REVISIÓN DE LEGALIDAD - ANÁLISIS

2.1 **En cuanto a si existen vicios de nulidad en la Resolución Directoral N.° 00963-2023-PRODUCE/DS-PA, respecto al cálculo de la sanción de multa.**

Al respecto, se debe indicar que conforme se señaló en los antecedentes, la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura, en adelante DS-PA, mediante la resolución sancionadora determinó la responsabilidad administrativa del señor **ALBERTO ECA** y de la señora **GLADYS PERICHE**, imponiéndole una multa ascendente a 1.166 UIT y el decomiso del total del recurso hidrobiológico, por haber incurrido en la infracción al numeral 21 del artículo 134° del RLGP.

De conformidad con la Exposición de Motivos⁴ del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSAPA⁵, éste tiene por finalidad evitar que los administrados incurran en conductas infractoras y uno de los medios para lograr disuadirlos son las sanciones pecuniarias o multas; en ese sentido, el efecto disuasivo se pretende lograr imponiendo un costo económico al administrado en los casos en que incurra en infracción.

¹ Notificada al señor **ALBERTO ECA** el 12.04.2023, mediante Cédula de Notificación Personal N.° 00001903-2023-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso N.° 022083; y, notificada a la señora **GLADYS PERICHE** el 13.04.2023 mediante la Cédula de Notificación Personal N.° 00001904-2023-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso N.° 006117.

² Notificada al señor **ALBERTO ECA** el 06.11.2023 en la siguiente dirección: Jr. Miramar N° 096, distrito de la Cruz, Tumbes, Tumbes.

³ Notificada a la señora **GLADYS PERICHE** el 11.01.2024 en la siguiente dirección: Asentamiento Humano san Judas Tadeo F-26, distrito de Pariñas, provincia de Talara.

⁴ Exposición de Motivos del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas.

En: <http://spii.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2017/Noviembre/10/EXP-DS-017-2017-PRODUCE.PDF>

⁵ Aprobada por Decreto Supremo N.° 017-2017-PRODUCE y sus modificatorias.



La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente, entre otros principios, por el principio de razonabilidad⁶, el cual establece que las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción;
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

Para el cálculo de la sanción de multa, el REFSAPA⁷ prevé la siguiente fórmula:

$$M = \frac{B}{P} \times (1+F)$$

Donde:

- M: Multa expresada en UIT
- B: Beneficio ilícito
- P: Probabilidad de detección
- F: Factores agravantes y atenuantes

En caso no se determinen dichos factores, estos tienen el valor de cero (0).

Cabe precisar que el REFSAPA señala que, a fin de establecer la cuantía de las sanciones aplicables, los órganos sancionadores del Ministerio de la Producción deben considerar, factores atenuantes, como el de carecer de antecedentes de haber sido sancionado en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se ha detectado la comisión de la infracción materia de sanción.

Teniendo en cuenta el marco normativo antes señalado, se advierte en el caso en particular, que en el apartado Determinación de la Sanción (págs. 12 y 13) de la resolución sancionadora, la DS-PA efectuó el análisis del cálculo de la multa a imponerse aplicando los factores establecidos en el REFSAPA y la Resolución Ministerial N.° 591-2017-PRODUCE⁸, obteniendo una multa resultante de **1.166 UIT**, conforme se detalla en el cuadro siguiente:

⁶ Enunciado en el inciso 3 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS, en adelante TUO de la LPAG.

⁷ Plasmada en el artículo 35° del REFSAPA.

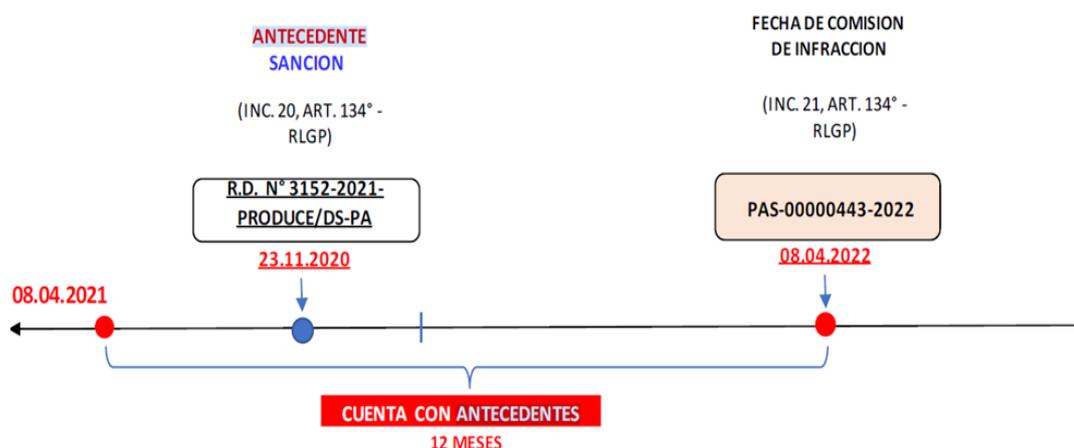
⁸ Resolución Ministerial que aprobó los componentes de la variable "B" de la fórmula para el cálculo de sanción de multa establecida en el REFSAPA, así como los valores de la variable "P" y de los demás componentes de las variables para el cálculo de la sanción de suspensión, modificada por Resolución Ministerial N.° 0009-2020-PRODUCE.



CALCULO DE LA SANCION DE MULTA			
DS N° 017-2017-PRODUCE		RM N° 591-2017-PRODUCE	
M= B/P x (1 +F)	M: Multa expresada en UIT	B= S*factor*Q	B: Beneficio llicito
	B: Beneficio llicito		S: Coeficiente de Sostenibilidad Marginal del Sector
	P: Probabilidad de detección		Factor: Factor del recurso y producto
	F: Factores agravantes y atenuantes		Q: Cantidad del recurso comprometido
REEMPLAZANDO LAS FORMULAS EN MENCIÓN SE OBTIENE COMO FÓRMULA DE LA SANCIÓN			
M = S*factor*Q/P x (1 + F)		S: ¹⁶	0.25
		Factor del recurso: ¹⁷	0.48
		Q: ¹⁸	17.35 m ³ *0.40= 6.94
		P: ¹⁹	0.50
		F: ²⁰	-0.30%= -0.3
M = 0.25*0.48*6.94/0.50 *(1-0.3)		MULTA = 1.166 UIT	

Conforme puede apreciarse, la DS-PA, para el caso en particular, conforme se señala en la nota al pie 20º de la resolución sancionadora, aplicó el factor atenuante del 30%

Sin embargo, revisado el portal web del Ministerio de la Producción se aprecia que el señor **ALBERTO ECA** y la señora **GLADYS PERICHE** sí contaban con antecedentes de haber sido sancionados en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se cometió la infracción, esto es, del 08.04.2021 al 08.04.2022, conforme se detalla en el siguiente cuadro:



⁹ “(...) De conformidad con los artículos 43° y 44° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en el presente caso no corresponde aplicar ningún factor agravante. Asimismo, de la consulta realizada al área de base de datos de la Dirección de Sanciones-PA se verifica que los administrados no cuentan con antecedentes de haber sido sancionados en los últimos 12 meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134° del RLGP. En consecuencia, corresponde aplicar el factor reductor de 30%, conforme lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 43° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.”



Por tanto, en el cálculo de la multa efectuado en la resolución materia de revisión, no correspondía aplicar el factor atenuante del 30% por carecer de antecedentes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43° del REFSAPA; así como el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG.

Es pertinente indicar que corresponde a la autoridad administrativa asumir el correcto y cabal conocimiento de la ley aplicable al caso concreto, así no haya sido invocada por el administrado o lo haya hecho de manera equivocada, sea por error o desconocimiento normativo debiendo determinar la norma correcta a aplicar en el caso concreto, realizando diligencias necesarias que resulten vinculadas al caso concreto¹⁰.

En virtud de ello, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales¹¹.

Al respecto, se debe precisar que la doctrina considera que los actos administrativos cuentan con la característica fundamental de estar envueltos en una presunción de validez, a partir de la cual Danos Ordóñez¹² considera que los actos emitidos por la autoridad administrativa se presumen legítimos en tanto su invalidez o disconformidad con el ordenamiento jurídico no sea expresamente declarada por quienes están facultados para constatarlo.

Dicha presunción de validez tiene por fundamento la necesidad de asegurar que la Administración Pública pueda realizar sus funciones en tutela del interés público sin que los llamados a cumplir sus decisiones puedan obstaculizar las actuaciones de la Administración sobre la base de cuestionamientos que no hayan sido confirmados por las autoridades administrativas o judiciales competentes para controlar la legalidad de los actos administrativos¹³.

Este control de legalidad constituye el ejercicio pleno de la potestad concedida a la Administración que le permite revisar las decisiones contenidas en los actos administrativos que emite, procediendo a modificarlos o retirarlos del sistema jurídico administrativo, con la finalidad de resguardar el interés público.

En efecto, la potestad revisora, entendida como una expresión del deber-poder de revisión de la legalidad de los actos administrativos, permite que la Administración, al advertir que su declaración destinada a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados en una situación concreta¹⁴, no cumple con los requisitos de validez dispuestos en la normativa administrativa, pueda declarar la nulidad; en cuyo caso,

¹⁰ El artículo 156° del 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.

¹¹ **Artículo 213° del TUO de la LPAG.** - Nulidad de oficio

213.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10°, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

¹² DANOS ORDÓÑEZ, Jorge. "Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General". Primera Edición. Lima: ARA Editores E.I.R.L., 2003. Pág. 228.

¹³ Ídem.

¹⁴ El concepto de acto administrativo se encuentra dispuesto en el numeral 1.1. del artículo 1° del TUO de la LPAG: "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"



será, en palabras del autor Danos Ordoñez, 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 jurídico¹⁵.

Con esta actuación, la administración se encuentra en la obligación de dar cumplimiento a su deber de revisión de legalidad del acto administrativo en ejercicio de su potestad de invalidación¹⁶, ello con la finalidad de que un acto administrativo inválido no produzca efectos en el ordenamiento administrativo, resguardando así el orden jurídico o el Principio de juridicidad.

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 caso¹⁷.

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; contando la autoridad con la potestad de invalidación ante una circunstancia que vicie el acto en razón de sus facultades¹⁸.

Es obligación de las autoridades administrativas sujetar su actuación a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas¹⁹.

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, entre otros, actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones; desempeñar sus funciones siguiendo los principios del procedimiento administrativo previstos en el Título Preliminar de la mencionada norma e interpretar las normas administrativas de forma que mejor atiendan el fin público al cual se dirigen.

En esa línea, el Tribunal Constitucional en la STC 2235-2004-AA/TC²⁰ señaló:

(...) el principio constitucional de buena administración, implícitamente constitucionalizado en el Capítulo IV del Título II de la Constitución. En lo que aquí interesa poner de relieve, dicho principio quiere poner en evidencia no sólo que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general, pues "están al servicio de la nación" (artículo 39° de la Constitución), sino, además, que dicho servicio a la nación ha de realizarse de modo transparente (...)

Entre los requisitos de validez de los actos administrativos se encuentra: el Objeto o Contenido, el cual se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la

¹⁵ DANOS ORDOÑEZ, Jorge. Op. Cit. Pág. 257.

¹⁶ Morón Urbina, Op. Cit. pp. 616 y 617

¹⁷ Según el literal b del artículo 126° del Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE - Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.

¹⁸ Incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG

¹⁹ Numeral 1.1 del artículo IV del título Preliminar del TUO de la LPAG

²⁰ Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02235-2004-AA.pdf>.



motivación; y la Motivación, que señala que el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

El Objeto o Contenido del acto administrativo, no podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el Consejo de Apelación de Sanciones, se encuentra plenamente facultado por el T.U.O. de la LPAG y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción²¹, para declarar la nulidad de oficio de aquellos actos administrativos que vulneren las normas legales y administrativas y poder restituir la legalidad afectada por dichos actos como es el presente caso.

Por lo tanto, al haberse advertido en el presente caso que la resolución sancionadora contiene vicios insubsanables que causan su nulidad de pleno derecho al no haberse aplicado los factores atenuantes y agravantes conforme lo dispone de manera expresa el T.U.O. de la LPAG y el REFSAPA, tal y como se ha señalado en los párrafos precedentes; es oportuno traer a colación el Acuerdo Plenario²² adoptado por el Pleno del Consejo de Apelación de Sanciones en Sesión de fecha 08.09.2023²³.

Conforme a lo expuesto en los considerandos precedentes, la Resolución Directoral N° 00963-2023-PRODUCE/DS-PA, vulneró los principios del Procedimiento Administrativo antes referidos; y contiene vicios insubsanables que causan su nulidad de pleno derecho; toda vez que el señor **ALBERTO ECA** y la señora **GLADYS PERICHE** contaban con antecedentes, como el caso de la Resolución Directoral N° 3152-2021-PRODUCE/DS-PA; por lo cual no correspondía aplicar el factor atenuante.

En tal sentido, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 00963-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 11.04.2023 y retrotraer el procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

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

El numeral 213.2 del artículo 213° del T.U.O. 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.

En el presente caso, al haberse verificado la indebida aplicación del atenuante por carecer de antecedentes, este Consejo ha determinado que corresponde anular la resolución sancionadora materia de revisión. De esta manera, el CONAS no puede emitir un pronunciamiento sobre el fondo, dado que al hacerlo estaría contraviniendo el principio

²¹ Según el literal b) del artículo 126° del Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE - Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.

²² En: <https://transparencia.produce.gob.pe/images/stories/Repositorio/transparencia/conas/acta-001-2023.pdf>

²³ Acuerdo N.º 001-2023

“En los casos en que, en la tramitación de los expedientes, se advierta que los órganos de primera instancia han aplicado de modo incorrecto las normas que fijan las sanciones por infracciones a la normativa de pesca, acuicultura, industria o comercio interno, afectando el interés público y el ordenamiento jurídico, corresponde que las áreas especializadas declaren la nulidad de oficio del acto viciado, previo procedimiento establecido en el artículo 213.2 del T.U.O. de la LPAG, disponiendo la devolución del expediente, a fin de que se emita nuevo acto administrativo arreglado a ley (...).”



de *non reformatio in peius*, dispuesto en el numeral 258.3 del artículo 258° el TUO de la LPAG²⁴.

En ese sentido, teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos señalados en el recurso de apelación interpuesto por el señor **ALBERTO ECA** mediante el escrito con Registro N.° 00030487-2023 de fecha 04.05.2023,

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en el RLGP; el REFSAPA 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 N.° 574-2018-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento efectuado mediante Acta de Sesión N.° 004-2024-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.02.2024, del Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1º.- DECLARAR la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral N.° 00963-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 11.04.2023 y, 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 2º.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura para los fines correspondientes, previa notificación al señor **ALBERTO ECA VITE** y a la señora **GLADYS PERICHE ECA** conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

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

²⁴ Conforme a los considerandos 22 y 23 del Acta N.° 001-2023-PRODUCE/CONAS-PLENO.

