



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 226 -2020-PRODUCE/CONAS-2CT

LIMA, 21 JUL. 2020

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA HAYDUK S.A.**, con RUC N° 20136165667, en adelante la empresa recurrente, mediante escrito con Registro N° 00001418-2020 presentado el 07.01.2020, contra la Resolución Directoral N° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 13.12.2019, que la sancionó con una multa de 25.775 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, **al no haber presentado la documentación que se exige en la forma, modo y oportunidad que establece la normativa vigente**, infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y su modificatoria correspondiente, en adelante el RLGP.

- (ii) El Expediente N° 5148-2018-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Acta de Fiscalización N° 02-AFI 011133 de fecha 13.08.2018, se constataron los siguientes hechos: "(...) A partir del 23/05/2016 inició con la nueva codificación de planta según R.D. N° 016-2016-PRODUCE/DGSF y R.D. N° 076-2016-PRODUCE/DGSF emitiendo los números de Certificado de Procedencia CP-0218-069-000451-2016 al CP-0218-069-000959-2016 emitiendo este último el 01/06/2016 y a partir del 02/06/2016 PESQUERA HAYDUK S.A. reinició correlativamente la numeración de los Certificados de Procedencia desde CP-0218-069-000001-2016 hasta CP-2018-069-000459-2016 de fecha 30/12/2016, generándose la repetición de las numeraciones CP-0218-000 DEL 000451 al 000459-2016. En el 2017 se verifica un desfase en la numeración correlativa, los certificados de procedencia CP-0218-069-001437-2017 emitido el 07/08/2017, continuando el CP-0218-069-0001838-2017 de fecha 08/08/2017, este desfase fue observado por los fiscalizadores de la empresa supervisora SGS DEL PERÚ S.A.C. y consignado en el Acta de Seguimiento 0218-069-N° 000408 de fecha 13/09/2017. De la revisión de los Certificados de Procedencia emitidos se verifica que en el 2016 la PPPP PESQUERA HAYDUK S.A. emitió 984, en el 2017 se emitió 1551 y hasta la fecha del año en curso emitió 1576 tal como se detalla en el cuadro precedente. El representante de la PPPP Ing. Jimmy Edwin Flores Lescano con DNI 18070191 quien nos proporcionó los Certificados de Procedencia, manifiesta que la última fecha que enviaron al correo electrónico del Ministerio de la Producción fue el 29/04/2016, donde enviaron los certificados de procedencia CP-301-025-000449 y 000450-2016 de fecha 27/04/2016, presentándonos la impresión del correo electrónico certificadoprocedencia@produce.gob.pe, del mismo modo manifiesta que los Certificados de Procedencia emitidos a partir del 23/05/2016 con el OP.0218-069-000451 al 000524-2016 del año 2016, del CP-0218-069-000001 al 001954-2017 del año 2017, del CP-0218-069-000001 al 001597-2018 del año en curso, siendo la última fecha 11/08/2018 no fueron enviados de manera física ni virtual a la Dirección General de Supervisión,

Fiscalización y Sanción, ni al correo electrónico del Ministerio de la Producción contraviniendo lo establecido en la R.D. N° 019-2013-PRODUCE/DGSF (...).

- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 07286-2018-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 14.12.2018, se inició el procedimiento administrativo sancionador a la empresa recurrente por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 2 y 3 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 Por medio de la Notificación de Cargos N° 2727-2019-PRODUCE/DSF-PA, recibida el 22.10.2019, se ampliaron los cargos contra la empresa recurrente imputándole la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 38 y 39 del artículo 134° del RLGP.
- 1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 13.12.2019¹, se sancionó a la empresa recurrente con una multa de 25.775 UIT, por haber incurrido en la infracción prevista en el inciso 2 del artículo 134° del RLGP, al no haber presentado la documentación que se exige en la forma, modo y oportunidad que establece la normativa vigente. Cabe precisar, que la citada resolución archivó el procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a los incisos 3, 38 y 39 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00001418-2020 presentado el 07.01.2020, la empresa recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 13.12.2019, dentro del plazo legal.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La empresa recurrente alega que la resolución impugnada no ha considerado todas las cuestiones de hecho y derecho que ha planteado en las alegaciones finales efectuadas en el escrito de registro de fecha 12.12.2019, vulnerándose los principios de debido procedimiento y legalidad.

III. CUESTION EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 13.12.2019.
- 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 Evaluación de la existencia de causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA

- 4.1.1 Los incisos 1 y 2 del artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS², en adelante, el TUO de la LPAG, disponen que son causales de nulidad del acto

¹ Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 15522-2019-PRODUCE/DS-PA, el día 13.12.2019.

² Decreto Supremo publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 25.01.2019.

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 El numeral 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, dispone como principio fundamental del procedimiento administrativo al principio del Debido Procedimiento, por el cual *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.*
- 4.1.3 El inciso 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG que recoge como principio de la potestad sancionadora administrativa el debido procedimiento: No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas. (Subrayado nuestro).
- 4.1.4 El 173.2 del artículo 173° del TUO de la LPAG con relación a la carga de la prueba establece que: Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones. (Subrayado nuestro).
- 4.1.5 Teniendo en cuenta las normas señaladas, es preciso indicar que a fojas 243 del expediente administrativo, obra el escrito con Registro N° 00118480-2019, ingresado con fecha 12.12.2019, mediante el cual la empresa recurrente amplía sus descargos respecto de los escritos con Registro N° 00117951-2019 de fecha 10.12.2019 y N° 00112059-2019 de fecha 19.11.2019.
- 4.1.6 En ese sentido, resulta pertinente indicar que de la revisión de la Resolución Directoral N° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 13.12.2019, no se observa que el órgano de primera instancia haya hecho referencia al escrito con Registro N° 00118480-2019, ingresado con fecha 12.12.2019. De lo expuesto, se colige que la Resolución Directoral recurrida no se condice con el principio del debido procedimiento que sustenta cualquier procedimiento administrativo (Artículo IV, inciso 1, numeral 1.2 del Título Preliminar del TUO de la LPAG), incluyendo a los procedimientos sancionadores (Artículo 248°, inciso 2, del TUO de la LPAG), incurriendo así en un vicio de nulidad.
- 4.1.7 En esta medida, siguiendo a Morón Urbina tenemos que “(...) la violación de las normas sustantivas y formales establecidas en el procedimiento para garantizar el debido procedimiento, no es subsanable, ni en sede administrativa ni en sede judicial, por el contrario, deriva en una causal de nulidad del acto administrativo así emitido”³.
- 4.2 **Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA**
- 4.2.1 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° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 13.12.2019.

³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p. 84.

4.2.2 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 agravién el interés público o lesionen derechos fundamentales.

4.2.3 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*".

4.2.4 Sobre el tema cabe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, que establece en el artículo III de su 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 sancionadora⁴ 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.

4.2.5 Para el presente caso, se entiende al interés público como el estricto respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que debe procurar la administración pública, y que al haberse afectado uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo como es la legalidad el cual establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho; así como el Debido Procedimiento, el cual comprende el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho, se agravio el interés público.

4.2.6 El numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG establece que: "*La nulidad de oficio solo 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 es declarada por resolución del mismo funcionario. Además de declarar la nulidad, la autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo puede ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo (...)*".

4.2.7 De acuerdo al artículo 125° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el

⁴ 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 (...)"

Consejo de Apelación de Sanciones es el órgano resolutorio 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° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 13.12.2019.

4.2.8 Asimismo, 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 han quedado consentidos. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 13.12.2019, al haber sido apelada, aún no es declarada consentida, por tanto la Administración se encuentra facultada para declarar la nulidad de oficio del acto administrativo en mención.

4.2.9 Por tanto, la Resolución Directoral N° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 13.12.2019, contravino el principio de Legalidad y el Debido Procedimiento, puesto que se impuso una sanción sin una adecuada motivación, ya que no se evaluó el contenido del escrito con Registro N° 00118480-2019, ingresado con fecha 12.12.2019; por lo que en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad de oficio de la misma.

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

4.3.1 El artículo 12° del TUO de la LPAG, dispone que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y no retroactivo a la fecha en que se emitió el acto.

4.3.2 De otro lado, 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.

4.3.3 Por lo antes manifestado, este Consejo considera que corresponde retrotraer el procedimiento administrativo al momento en el que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones - PA a efectos que dicho órgano en mérito de sus facultades, evalúe los hechos y emita un nuevo pronunciamiento conforme a ley, garantizando el derecho de motivación de la empresa recurrente.

4.3.4 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto del argumento expuesto por la empresa recurrente en su recurso de apelación.

4.4 **Evaluación si corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador**

4.4.1 En ese sentido, 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, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. 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.

4.4.2 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.

4.4.3 Según lo señalado por Juan Carlos Morón Urbina, se debe entender que: *"(...) la caducidad del procedimiento administrativo sancionador permite que el administrado que interactúa con la potestad sancionadora de la Administración Pública no permanezca en un estado constante de incertidumbre jurídica respecto a una posible sanción, de manera que el paso del tiempo elimina dicha situación a favor del administrado"*. En tal sentido, estamos ante la tramitación un procedimiento sujeto a un plazo legal, en el cual la autoridad administrativa debe ejercer la potestad sancionadora; por lo que la Dirección de Sanciones – PA, sólo podría determinar la existencia de una infracción a la normatividad en materia de pesquería y acuicultura antes del vencimiento del plazo de caducidad.

4.4.4 En el presente caso, estando a los antecedentes y consideraciones expuestas, se advierte que el inicio del procedimiento administrativo fue notificado a la empresa recurrente el 14.12.2018 mediante Notificación de Cargos N° 07286-2018-PRODUCE/DSF-PA; mientras que la sanción administrativa resuelta con la Resolución Directoral N° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA, le fue notificada a la recurrente el 13.12.2019, mediante Cédula de Notificación Personal N° 15522-2019-PRODUCE/DS-PA. No obstante, este Consejo ha determinado que la Resolución Directoral N° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 13.12.2019, adolece de vicio de nulidad, por lo que consecuentemente acarrea la nulidad de oficio del citado acto administrativo. En ese sentido y no contando con los elementos suficientes para emitir pronunciamiento sobre el fondo corresponde retrotraer el procedimiento al momento anterior al que se produjo el vicio, motivo por el cual el órgano de primera instancia deberá emitir pronunciamiento respecto de las infracciones imputadas a la empresa recurrente, sin embargo, bajo el alcance de los plazos establecidos para la caducidad; se determina que a la fecha el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra incurso en dicha figura jurídica. Siendo así, corresponde declarar la caducidad del procedimiento tramitado con el Expediente N° 5148-2018-PRODUCE/DGS y proceder a su archivo, de acuerdo a lo establecido en los incisos 2 y 3 del artículo 259° del TUO de la LPAG.

4.4.5 Adicionalmente a lo anterior, y conforme a lo dispuesto en el inciso 4 del citado artículo 259° del TUO de la LPAG, corresponde a la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en el marco de sus competencias, evaluar si corresponde el inicio de un nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador contra la empresa 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 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 la LGP, el RLGP, el TUO del RISPAC, el REFSPA, 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 b) del artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE, el artículo 2° de la Resolución Ministerial N° 517-2017-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 013-2020-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 15.07.2020, 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 1°.- Declarar la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral N° 11338-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 13.12.2019, 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°.- DECLARAR la **CADUCIDAD** del Procedimiento Administrativo Sancionador tramitado con el Expediente N° 5148-2018-PRODUCE/DGS, por las consideraciones expuestas en la presente resolución

Artículo 3°.- DISPONER que conforme a lo dispuesto por inciso 4) del artículo 259° del TUO de la LPAG, la Dirección de Supervisión y Fiscalización - PA deberá evaluar si corresponde iniciar un nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador contra la empresa **PESQUERA HAYDUK S.A.**

Artículo 4°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa recurrente conforme a Ley.

Regístrese y comuníquese,



LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones