



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 243 -2020-PRODUCE/CONAS-1CT

LIMA,

21 AGO. 2020

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la señora **GLADIS ROSARIO GARCIA PEREZ** identificada con DNI N° 40613074 en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00107623-2019 de fecha 08.11.2019, contra la Resolución Directoral N° 10140-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.10.2019, que la sancionó con una multa de 5 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por suministrar información incorrecta al inspector acreditado del Ministerio de la Producción, infracción tipificada en el inciso 38¹ 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.
- (ii) El expediente N° 6216-2016-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Reporte de Ocurrencias N° 0218-552: N° 000521 de fecha 01.09.2016, los inspectores acreditados por el Ministerio de la Producción constataron: "(...) la cámara isotérmica de placa M2J-920/T2G-997 ingresó a la planta de reaprovechamiento **CONCENTRADOS DE PROTEÍNAS S.A.C.** al realizar la evaluación físico sensorial se determinó que el recurso caballa se encontró no apto para el consumo humano directo, incumpliendo la normativa vigente y según Guía de Remisión N° 002-001493 menciona que el punto de llegada es Mercado Libre Ventanilla – Lima – Callao, la cual no es la dirección de la PPPP (...)"
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 01038-2019-PRODUCE/DSF-PA, recibida el día 10.04.2019, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra la recurrente, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 El Informe Final de Instrucción N° 00454-2019-PRODUCE/DSF-PA-ramaya² de fecha 15.05.2019, emitida por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los procedimientos Administrativos Sancionadores.

¹ Relacionado al inciso 3 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

² Notificado a la recurrente el 22.05.2019, mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 6960-2019-PRODUCE/DS-PA

- 1.4 Mediante Resolución Directoral N° 10140-2019-PRODUCE/DS-PA³ de fecha 22.10.2019, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 5 UIT por haber incurrido en la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, por los hechos ocurridos el día 01.09.2016.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00107623-2019, de fecha 08.11.2019, la recurrente interpone Recurso de Apelación a la Resolución Directoral N° 10140-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.10.2019.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 2.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 10140-2019-PRODUCE/DS-PA.
- 2.2 De corresponder que se declare la nulidad de la citada Resolución Directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

III. ANÁLISIS

3.1 Evaluación de la existencia de causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 10140-2019-PRODUCE/DS-PA.

- 3.1.1 El artículo 254° del TUO de la LPAG regula los caracteres del procedimiento administrativo sancionador, señalando el numeral 254.1 del citado artículo, que para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere "diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción".
- 3.1.2 De igual modo, el numeral 5) del artículo 255° de la norma antes referida, establece que (...) *Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. **La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción**, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda (...)*".
- 3.1.3 Asimismo, el mencionado numeral señala que "*(...) recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. **El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles** (...)*".
- 3.1.4 En el presente caso, mediante la Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 6960-2019-PRODUCE/DS-PA se notificó con fecha 22.05.2019 a la recurrente el Informe Final de Instrucción N° 00454-2019-PRODUCE/DSF-PA-ramaya de fecha 15.05.2019, a través del cual se le otorgó un plazo de cinco (05) días hábiles para formular sus descargos.

³ Notificada el 25.10.2019, mediante Cédula de Notificación Personal N° 13566-2019-PRODUCE/DS-PA.

- 3.1.5 En efecto, conforme señala la recurrente en su recurso de apelación se aprecia a fojas 195 a 200 del expediente que adjuntó copia del Descargo al Informe Final de Instrucción N° 00454-2019-PRODUCE/DSF-PA-ramaya presentado ante la Dirección Regional de la Producción del Gobierno Regional de Ancash el 30.05.2019 (N° SISGEDO 1129348 y Registro Doc. N° 735699) el cual fue remitido con el Oficio N° 1970-2019-GRA/GRDE/DIREPRO/CRS-ST.189 y recepcionado en la mesa de partes del Ministerio de la Producción el 13.06.2019 consignándose bajo el Registro N° 00056812-2019⁴.
- 3.1.6 No obstante ello, de la revisión de la Resolución Directoral N° 10140-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.10.2019, se verifica que la Dirección de Sanciones sancionó a la recurrente por incurrir en la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, señalando en el undécimo considerando que: "(...) ni la administrada ni el transportista han presentado sus alegatos con relación al IFI (...)"; es decir sin considerar el descargo presentado en su oportunidad por la recurrente al Informe Final de Instrucción N° 00454-2019-PRODUCE/DSF-PA-ramaya de fecha 15.05.2019.
- 3.1.7 En tal sentido, el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de órgano de última instancia administrativa, tiene el deber de revisar el desarrollo de todo el procedimiento administrativo sancionador y verificar que los pronunciamientos hayan sido emitidos cumpliendo con respetar la Constitución, la ley y el Derecho. De lo expuesto, se desprende que si se detecta la existencia de un vicio, corresponde aplicar las medidas correctivas del caso.
- 3.1.8 En efecto, 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-JUS⁵, 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.
- 3.1.9 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.
- 3.1.10 En esta línea, es de indicar que constituye requisito de validez de los actos previstos en el inciso 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG⁶, su debida motivación, el cual comporta la obligación de la administración de emitir pronunciamientos que se adecúen al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo, así como a los hechos respecto de los cuales se ha formado convicción de verdad material durante la tramitación del procedimiento, para lo cual se debe atender, entre otros, a cada una de las cuestiones planteadas por los administrados en vía de defensa.

⁴ Revisado el Sistema de Trámite Documentario – SITRADO del Ministerio de la Producción, se advierte que el escrito con Registro N° 00056812-2019 se encuentra a la fecha en Dirección de Sanciones.

⁵ Decreto Supremo publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 25.01.2019.

⁶ "Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos
Son requisitos de validez de los actos administrativos (...).

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico."

- 3.1.11 Asimismo, el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG, señala que la motivación del acto administrativo⁷ deberá ser **expresa**, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico y **la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado**.
- 3.1.12 Por su parte, el Tribunal Constitucional en el fundamento 31 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 090-2004-AA/TC, ha señalado: "(...) *la motivación debe otorgar seguridad jurídica al administrado y permitir al revisor apreciar la certeza jurídica de la autoridad que decide el procedimiento (...) el deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones*".
- 3.1.13 De otro lado, 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, entre otros, 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 fundamentada en derecho**.
- 3.1.14 Asimismo, cabe indicar que, el autor Marcial Rubio Correa sostiene que: "(...) *el debido proceso, por tanto, no se aplica por igual en todos los procedimientos administrativos conducentes a la producción de actos administrativos. Se usan más intensamente cuando los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración (...) y debe tener su mayor expresión en los procedimientos administrativos de sanción porque, en ellos, se toca de manera más intensa los derechos de la persona*"⁸.
- 3.1.15 En este orden de ideas, se observa que la Resolución Directoral N° 10140-2019-PRODUCE/DS-PA fue emitida por la Dirección de Sanciones sin considerar los argumentos señalados por la recurrente en sus descargos al Informe Final de Instrucción N° 00454-2019-PRODUCE/DSF-PA-ramaya de fecha 15.05.2019 los cuales presentó ante la Dirección Regional de la Producción del Gobierno Regional de Ancash con fecha 30.05.2019, y fueron remitidos con el Oficio N° 1970-2019-GRA/GRDE/DIREPRO/CRS-ST.189 y recepcionado en la mesa de partes del Ministerio de la Producción el 13.06.2019 consignándose bajo el Registro N° 00056812-2019 y que obran en copia a fojas 195 a 200 del expediente; habiéndose en tal sentido vulnerado el principio de legalidad, motivación y del debido procedimiento, dotando de vicio al citado acto administrativo, motivo por el cual corresponde declarar la nulidad de la citada Resolución Directoral.

⁷ El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC(Fundamento Jurídico 8) ha señalado lo siguiente:
"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso".

⁸ RUBIO Marcial. *El Estado Peruano según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2006, p. 220.

3.2 Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 10140-2019-PRODUCE/DS-PA.

3.2.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, se considera que se debe determinar si corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 10140-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 22.10.2019.

3.2.2 El numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG dispone que se puede declarar 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 agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

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 tema cabe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitadamente 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 sancionadora⁹ 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.

3.2.5 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 sustentan 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 agrió el interés público.

⁹ 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 (...)".

- 3.2.6 El numeral 11.2 del artículo 11° del TUO de la LPAG refiere que la nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo.
- 3.2.7 De acuerdo al artículo 165° 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 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 la Resolución Directoral N° 10140-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 22.10.2019.
- 3.2.8 Asimismo, el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG, señala que la facultad para declarar la nulidad 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° 10140-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 22.10.2019, al haber sido apelada, aún no es declarada consentida, por tanto la Administración se encuentra facultada para declarar la nulidad del acto administrativo en mención.
- 3.2.9 Por tanto, la Resolución Directoral N° 10140-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 22.10.2019, contravino el principio de Legalidad, Motivación y Debido Procedimiento, por lo que en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad 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 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.
- 3.3.3 Por lo antes manifestado, este Consejo considera que corresponde retrotraer el procedimiento administrativo al momento en el que se produjo el vicio señalado, y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones - PA a efectos que dicho órgano en mérito de sus facultades, emita un nuevo pronunciamiento conforme a ley tomando en cuenta los descargos presentados al Informe Final de Instrucción N° 00454-2019-PRODUCE/DSF-PA-ramaya de fecha 15.05.2019 y garantizando los principios de motivación, legalidad y debido procedimiento.
- 3.3.4 De esta manera, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por la recurrente, en su recurso de apelación destinado a desvirtuar la infracción imputada.

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 RISPAC y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas 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 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 5° de la Resolución Ministerial N° 236-2019-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 15-2020-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 18.08.2020 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 1°.- Declarar **FUNDADO** el Recurso de Apelación interpuesto por la señora **GLADIS ROSARIO GARCIA PEREZ**; en consecuencia, declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 10140-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.10.2019 por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- **RETROTRAER** el estado del procedimiento administrativo al momento anterior en que el vicio se produjo y remitir el presente 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,



CESAR ALEJANDRO ZELAYA TAFUR
Presidente

Primera Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones