



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 287 -2020-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 28 AGO. 2020

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **INDUSTRIAL DON MARTIN S.A.C.** con RUC N° 20118798539 (en adelante, la empresa recurrente), mediante escrito con Registro N° 00003791-2020 de fecha 15.01.2020, contra la Resolución Directoral N° 11314-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 11.12.2019, que la sancionó con una multa de 5 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) por no haber presentado documentos cuya presentación se exige, en la forma, modo y oportunidad que establece la normativa vigente, infracción tipificada en el inciso 39) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca¹ (en adelante, el RLGP); y con una multa de 52.973 UIT por no haber presentado la documentación cuya presentación se exige, en la forma, modo y oportunidad, de acuerdo a la normatividad sobre la materia, infracción tipificada en el inciso 2)² del artículo 134° del RLGP.
- (ii) El expediente N° 5160-2018-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 El Acta de Fiscalización N° 15 – AFIS 002352 de fecha 08.08.2018, elaborado por el inspector debidamente acreditado por el Ministerio de la Producción, a fojas 39 del expediente.
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 07305-2018-PRODUCE/DSF-PA³, efectuada el 19.12.2018, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador a la empresa recurrente por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 2) del artículo 134° del RLGP;

¹ Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y sus modificatorias correspondientes.

² Artículo modificado mediante la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo 017-2017-PRODUCE.

³ A fojas 47 del expediente.

ampliándose, mediante Notificación de Cargos N° 2742-2019-PRODUCE/DSF-PA⁴, los cargos por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 39) del artículo 134° del RLGP.

- 1.3 Mediante Oficio N° 2222-2019-PRODUCE/DSF-PA⁵ de fecha 19.07.2019, se le remitió a la empresa recurrente el Informe N° 00025-2019-PRODUCE/DSF-PA-rsalazar de fecha 12.07.2019.
- 1.4 Los dos (2) Informes Finales de Instrucción N° 000391-2019-PRODUCE/DSF-PA-Lzapata⁶ y N° 00584-2019-PRODUCE/DSF-PA-Lzapata de fechas 10.09.2019 y 07.11.2019, respectivamente, emitidos por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.
- 1.5 Mediante Resolución Directoral N° 11314-2019-PRODUCE/DS-PA⁷ de fecha 11.12.2019, se resolvió sancionar a la empresa recurrente por incurrir en las infracciones tipificadas en los incisos 2) y 39) del artículo 134° del RLGP, imponiéndole las sanciones señaladas en la parte de vistos.
- 1.6 Por último, mediante escrito con Registro N° 00003791-2020 de fecha 15.01.2020, la empresa recurrente interpuso su recurso de apelación contra la Resolución Directoral referida precedentemente.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

- 2.1 La empresa recurrente sostiene que de acuerdo a la propia aseveración de la administración, el acto administrativo impugnado debía ser notificado como máximo el día 18.12.2019; sin embargo, éste le habría sido notificado el día 19.12.2019; con lo que, habría operado la caducidad.
- 2.2 De la misma manera, considera la empresa recurrente que las infracciones por las que fue sancionada, coincidirían en sujeto, hecho y fundamento, lo cual vulneraría el Principio del non bis in ídem; siendo que, los hechos configurarían una sola infracción, la cual correspondería a *"No presentar información u otros documentos cuya presentación se exige, en la forma, modo y oportunidad, de acuerdo a la normatividad sobre la materia"*.

⁴ Notificado el día 29.11.2018, a fojas 16 del expediente.

⁵ Notificado el día 24.07.2019, a fojas 52 del expediente.

⁶ Notificado el día 07.10.2019, mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 12547-2019-PRODUCE/DS-PA, a fojas 81 del expediente.

⁷ Notificada el día 19.12.2019, conforme consta en la Cédula de Notificación Personal N° 15469-2019-PRODUCE/DS-PA, a fojas 93 del expediente.

- 2.3 Asimismo, la empresa recurrente menciona que la infracción que se le imputa habría sido constatada por la autoridad el día 08.08.2018, fecha en la que la conducta quedó consumada, lo cual impediría la aplicación del Principio de continuación de infracciones, toda vez que no se verificaría la concurrencia de los requisitos establecidos en el inciso 7 del artículo 248° de la Ley de Procedimiento Administrativo General⁸ (en adelante, el TUO de la LPAG).
- 2.4 Igualmente, señala la empresa recurrente que el cálculo de la multa aplicada debió efectuarse por una sola conducta, cuyo importe, por aplicación del Principio de retroactividad benigna, debió determinarse en 5 UIT; lo que significaría que la segunda multa de 52.973 UIT aplicada en el acto administrativo, debería ser declarada nula.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 11314-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 11.12.2019.
- 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.

IV. ANÁLISIS

4.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 11314-2019-PRODUCE/DS-PA

- 4.1.1 En primer término, la potestad sancionadora administrativa se encuentra regida, adicionalmente por los principios del procedimiento administrativo, por aquellos principios que están enunciados en el artículo 248° del TUO de la LPAG. Uno de estos principios es el denominado *Debido procedimiento*, el cual cuenta con el siguiente enunciado: *"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."*
- 4.1.2 Debido a ello, en el numeral 254.1 del artículo 254° del TUO de la LPAG se establece que para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido, el cual está caracterizado, entre otros, por diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.

⁸ Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 25.01.2019.

- 4.1.3 En el caso de los procedimientos administrativos sancionadores en materia pesquera y acuícola, sus actuaciones se encuentran reguladas en el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas⁹ (en adelante, el REFSPA), las cuales no son ajenas a la estructura dispuesta en el TUO de la LPAG; puesto que, en su Título III se ha determinado que el procedimiento se encuentra compuesto por una etapa instructora y una etapa sancionadora.
- 4.1.4 De igual manera, de acuerdo al artículo 19° del REFSPA, el procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la imputación de cargos por parte del órgano instructor, quien luego de recabar la documentación que considere conveniente, emitirá un informe final 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.
- 4.1.5 Es el caso que, el presente procedimiento administrativo sancionador se inició con la Notificación de Cargos N° 07305-2018-PRODUCE/DSF-PA, a través de la cual, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA imputó a la empresa recurrente la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 2) del artículo 134° del RLGP.
- 4.1.6 Producto a ello, la mencionada Dirección emitió el Informe Final de Instrucción N° 000391-2019-PRODUCE/DSF-PA-Lzapata de fecha 19.09.2019, en el que determinó que existían suficientes medios probatorios que acreditaban la responsabilidad administrativa de la empresa recurrente respecto de la infracción tipificada en el inciso 2) del artículo 134° del RLGP; informe del que tomó conocimiento la empresa recurrente el día 07.10.2019, conforme se advierte de la Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 12547-2019-PRODUCE/DS-PA.
- 4.1.7 Sin embargo, debido a que los incumplimientos constatados en el Acta de Fiscalización N° 15 – AFIS 002352 se habían producido entre los años 2017 y 2018, encontrándose vigente durante el año 2017 la infracción tipificada en el inciso 39) del artículo 134° del RLGP, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA consideró oportuno ampliar los cargos a la empresa recurrente por la mencionada infracción, lo cual efectuó mediante Notificación de Cargos N° 2742-2019-PRODUCE/DSF-PA.
- 4.1.8 Posteriormente, con Informe Final de Instrucción N° 00584-2019-PRODUCE/DSF-PA-Lzapata de fecha 07.11.2019, la antes referida Dirección determinó que existían suficientes medios probatorios que acreditaban la responsabilidad administrativa de la empresa recurrente respecto de las infracciones tipificadas en los incisos 2) y 39) del artículo 134° del RLGP.

⁹ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

- 4.1.9 Con respecto a ello, en el acto administrativo impugnado se indica que el Informe en mención fue puesto en conocimiento de la empresa recurrente mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 12547-2019-PRODUCE/DS-PA; no obstante, analizada dicha cédula se observa que únicamente se hace mención que adjuntaba el Informe Final de Instrucción N° 000391-2019-PRODUCE/DSF-PA-Lzapata, es más, la fecha de recepción consignada en la cédula (07.10.2019) es anterior a la fecha en que fue emitido el Informe referido en el considerando precedente (07.11.2019), por lo que sería imposible que éste haya podido ser notificado a través de la citada cédula.
- 4.1.10 Así pues, efectuada una revisión de los documentos que obran en el expediente, este Consejo no advierte que el órgano sancionador haya cumplido con comunicar a la empresa recurrente, a través de la notificación respectiva, el contenido del Informe Final de Instrucción N° 00584-2019-PRODUCE/DSF-PA-Lzapata de fecha 07.11.2019; lo que significa que la Dirección de Sanciones – PA ha impuesto una sanción sin que se haya tramitado de manera correcta el presente procedimiento, lo cual vulnera uno de los Principios que regulan la potestad sancionadora, específicamente aquel dispuesto en el numeral 2) del artículo 248° del TUO de la LPAG.
- 4.1.11 Además, la notificación del Informe Final de Instrucción es importante para los procedimientos sancionadores en pesquería, pues a partir de ella, la empresa recurrente podrá formular sus descargos en el plazo establecido en el artículo 26° del REFSPA; derecho que deriva del Principio de debido procedimiento establecido en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, donde se establece que: *“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 refutar los cargos imputados”*.
- 4.1.12 En vista de lo señalado en los considerandos precedentes, podemos concluir que el acto administrativo impugnado contiene un vicio que permite declarar su nulidad, en tanto que ha sido emitida sin respetar el trámite dispuesto en el REFSPA y, con ello, se ha vulnerado el derecho con que cuentan los administrados de refutar los cargos que se le imputan, los cuales forman parte del Principio del debido procedimiento administrativo; circunstancias que constituyen el vicio dispuesto en el inciso 1 del artículo 10 del TUO de la LPAG.
- 4.1.13 De otro lado, en el numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG se dispone que puede declararse 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 agravien el interés público.
- 4.1.14 De igual forma, en el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG se señala lo siguiente: *“La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos, o contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la*

sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10°.

4.1.15 En el presente caso, se observa que la empresa recurrente, mediante escrito con Registro N° 00003791-2020 de fecha 15.01.2020 planteó su Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 11314-2019-PRODUCE/DS-PA; recurso que impide se genere el consentimiento del acto administrativo, además, se advierte que, a la fecha, no ha transcurrido el plazo de prescripción; por lo que, este Consejo se encuentra facultado para proceder a declarar la nulidad del acto analizado.

4.1.16 Por lo tanto, este Consejo declara la Nulidad de Oficio de la Resolución Directoral N° 11314-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 11.12.2019, al configurarse el vicio dispuesto en el inciso 1 del artículo 10° de la precitada Ley – contravención a los principios del TUO de la LPAG, específicamente el principio de debido procedimiento en su expresión a sancionar cumpliendo el procedimiento respectivo y el derecho de los administrados a refutar los cargos –.

4.2 En cuanto a la posibilidad de emitir pronunciamiento sobre el fondo

4.2.1 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.

4.2.2 De la misma manera, 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.

4.2.3 En el caso que nos ocupa, el vicio advertido está relacionado con la omisión por parte de la autoridad sancionadora de notificar a la empresa recurrente el Informe Final de Instrucción N° 00584-2019-PRODUCE/DSF-PA-Lzapata, el cual formó parte de los considerandos de la Resolución Directoral N° 11314-2019-PRODUCE/DS-PA; vicio que únicamente se subsanaría con la debida notificación, lo cual no puede realizar este Consejo, pues de acuerdo al artículo 26° del REFSPA, la notificación del informe final de instrucción es efectuado por el órgano sancionador, con lo que, este Consejo declara que no corresponde pronunciarse sobre el fondo.

4.2.4 Por otro lado, en vista que el acto administrativo impugnado fue notificado en el último día (19.12.2019) con que contaba la Dirección de Sanciones – PA para resolver el presente procedimiento, su reposición al momento en que el vicio se produjo, se daría en momento que adquiere la condición de caduco; en otras palabras, cuando la mencionada Dirección proceda a reiniciar el presente procedimiento con la Notificación del Informe Final de Instrucción, ésta se efectuaría fuera del plazo con que cuenta la administración para

resolver los procedimientos sancionadores dispuesto en el artículo 259° del TUO de la LPAG.

- 4.2.5 Debido a ello, considerando que los administrados gozan con el derecho y garantía que las decisiones que emita la administración se efectúen en un plazo razonable, el cual forma parte del Principio del debido procedimiento, este Consejo dispone declarar la caducidad del presente procedimiento, procediendo a su archivo tal como lo establece el inciso 2 del artículo 259° del TUO de la LPAG.
- 4.2.6 Sin perjuicio de ello, conforme lo dispone 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.
- 4.2.7 Finalmente, 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 con el número 5160-2018-PRODUCE/DSF-PA; ello tal cual lo establece el inciso 5 del artículo 259° del TUO de la LPAG.

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 y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a la facultad establecida 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 5° de la Resolución Ministerial N° 236-2019-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 017-2020-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 21.08.2020, del Área Especializada Colegiada 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° 11314-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 11.12.2019, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- DECLARAR la **CADUCIDAD** del Procedimiento Administrativo Sancionador tramitado con el Expediente N° 5160-2018-PRODUCE/DSF-PA, dándolo por concluido; y proceder a su **ARCHIVO**.

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

Artículo 4°.- 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 la empresa **INDUSTRIAL DON MARTIN S.A.C.**

Regístrese, notifíquese y comuníquese

ALEX ENRIQUE ULLOA IBÁÑEZ

Presidente

Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones