



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones
N° 715 -2020-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 14 DIC. 2020

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **CONSERVERA OSIRIS S.A.C.**, con RUC N° 20603045271, en adelante la empresa recurrente, mediante escrito con Registro N° 00083091-2020 de fecha 10.11.2020, contra la Resolución Directoral N° 2291-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.10.2020, que la sancionó con una multa de 4.995 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por haber operado su Planta de Producción de enlatado sin contar con los equipos e instrumentos de pesaje en el proceso de producción, infracción tipificada en el inciso 57 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca¹, en adelante, el RLGP.
- (ii) El expediente N° 1817-2019-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Del Acta de Fiscalización 0701-264: N° 000013 de fecha 09.11.2018, el inspector de la Dirección General de Supervisión y Fiscalización y Sanción – PA del Ministerio de la Producción, constató lo siguiente: *“Que en la recepción del recurso hidrobiológico bonito durante la fiscalización se detectó infracción por no utilizar el instrumento de pesaje aun teniéndolo. (1) Ser Sur E.I.R.L., con RUC: 20600439678. Punto de Partida: Desembarcadero Pesquero Artesanal - Ilo – Moquegua 2) obtenido del portal del Ministerio de la Producción, los datos de las E/P’s, fueron proporcionados por el representante de la PPPP (3) el peso corresponde a lo declarado en la guía de Remisión Remitente. Se realizó la Tabla de Evaluación Físico de Pescado N° 0701-264-1031. Parte de Muestreo N° 0701-264 -000482. La E/P se encuentra participando en la pesca exploratoria del recurso bonito aprobada por la R.M N° 442-2018-PRODUCE (...).”*
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 01218-2020-PRODUCE/DSF-PA recibida con fecha 10.03.2020 se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador en contra de la empresa recurrente, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 57 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 Mediante Informe Final de Instrucción N° 00052-2020-PRODUCE/DSF-PA-mflores² de fecha 07.07.2020, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, concluye que en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos

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

² Notificado el 27.07.2020, mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 3174-2020-PRODUCE/DS-PA.

Sancionadores, ha determinado que en el presente procedimiento existen suficientes medios de prueba que acrediten la responsabilidad de la empresa recurrente en la comisión de la infracción tipificada en el inciso 57 del artículo 134° del RLGP.

- 1.4 Mediante Resolución Directoral N° 2291-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.10.2020, se sancionó a la empresa recurrente con una multa de 4.995 UIT, por haber operado su Planta de Producción de enlatado sin contar con los equipos e instrumentos de pesaje en el proceso de producción, infracción tipificada en el inciso 57 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00083091-2020 de fecha 10.11.2020, la empresa recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 2291-2020-PRODUCE/DS-PA, de fecha 20.10.2020.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 Respecto de la infracción por haber operado su Planta de Producción de enlatado sin utilizar sus equipos e instrumentos en el proceso de producción, señala que en el Reporte de Ocurrencias no se precisa el sub código que se le pretende imputar, con lo cual se ha visto vulnerado su derecho de defensa al no tener certeza sobre la sanción que se les pretende imputar.
- 2.2 La empresa recurrente agrega que las afirmaciones contenidas en el Reporte de Ocurrencias son manifiestamente falsas y que se le pretende sancionar por una acción que no se encuentra recogida en el inciso 57 del artículo 134° del RLGP; y asimismo, considera que los inspectores no actuaron apegados a sus deberes por lo que presumen que la autoridad, en el presente procedimiento administrativo sancionador, ha actuado de forma tendenciosa y con mala fe.
- 2.3 Finalmente, precisa que se han vulnerado los principios de Legalidad, Tipicidad Presunción de Licitud y Buena Fe Procedimental.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 2291-2020-PRODUCE/DS-PA, de fecha 20.10.2020.
- 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.

VI ANÁLISIS

4.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 2291-2020-PRODUCE/DS-PA

- 4.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³, en adelante 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

³ Publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 25.01.2019.

a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

- 4.1.2 En tal sentido, se debe mencionar que el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de órgano revisor de última instancia administrativa, 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 caso.
- 4.1.3 Los incisos 1 y 2 del artículo 10° del 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.
- 4.1.4 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 inciso 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.
- 4.1.5 En ese sentido, el inciso 5.4 del artículo 5° de la norma indicada, dispone que el contenido del acto administrativo deba comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados. Al respecto, el tratadista Juan Carlos Morón Urbina considera que se contraviene al ordenamiento cuando la instancia decisoria no se pronuncia sobre las pretensiones de los administrados o las evidencias fundamentales aportadas en el procedimiento (incongruencia omisiva).⁴
- 4.1.6 De otro lado, el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, dispone como principio fundamental del procedimiento administrativo, entre otros, el principio del 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.
- 4.1.7 Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que el autor citado en el inciso 4.1.5 sostiene que el derecho a ofrecer y producir pruebas se refiere al derecho de presentar material probatorio y de exigir que la administración actúe las ofrecidas por el administrado. Igualmente, **sostiene que el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho se refiere a que las decisiones de la administración respecto a los intereses y derechos de los administrados deben considerar expresamente los argumentos jurídicos y de hecho, así como las cuestiones propuestas por éstos, en particular aquellas cuya importancia y congruencia tengan relación de causalidad con el asunto principal y con la decisión a emitirse (el resaltado es nuestro).**
- 4.1.8 Del mismo modo, se debe indicar que el Tribunal Constitucional señaló en los fundamentos 24 y 25 de la sentencia recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC: *"(...) El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se*

⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General". Octava edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2009, p.141.

*encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...) 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”.*⁵

4.1.9 Asimismo, cabe indicar que, el autor Marcial Rubio Correa indica que: (...) “el debido proceso, por tanto, no se aplica por igual en todos los procedimientos administrativos conducentes a la producción de actos administrativos. Se usa 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”.⁶

4.1.10 En el presente caso, de la revisión de la Notificación de Cargos N° 01218-2020-PRODUCE/DSF-PA recibida con fecha 10.03.2020, adjunta a fojas 14 del expediente, se comunicó a la empresa recurrente el inicio al procedimiento administrativo sancionador al haberse acreditado de la fiscalización realizada el día 09.11.2018, que la planta de enlatado cuyo titular es la empresa recurrente recepcionó recurso hidrobiológico bonito en una cantidad de 12 t., no utilizando instrumento de pesaje alguno, precisando que, de la Carta PCD- N° 135-2019, se advierte que la empresa recurrente solo cuenta con un instrumento de pesaje, el mismo que se encuentra en la planta de harina residual, ubicada en Playa Oquendo N° 657, Fundo San Agustín, Callao, Callao, por lo que habría operado su planta de enlatados sin contar con el instrumento de pesaje, que establece la normativa correspondiente, infracción tipificada en el inciso 57 del artículo 134° del RLGP.

4.1.11 El artículo 254.1° del TUO de la LPAG, señala que para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

“(…)

3.- Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer”.

4.1.12 Sin embargo en el punto que contiene la sanción a imponerse de la referida Notificación de Cargos, se aprecia que se consignó el Código 21) del Cuadro de Sanciones aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que establece como sanción a imponerse **Multa y Decomiso** del total del recurso hidrobiológico, código y sanción que corresponde a la infracción por: *Presentar velocidades de pesca menores a las establecidas en la normatividad sobre la materia, o en su defecto menores a dos nudos y rumbo no constante por un periodo mayor a una hora en áreas reservadas, prohibidas, suspendidas o restringidas, de acuerdo a la información del equipo SISESAT*, lo cual difiere de los hechos imputados, por tanto, se tiene que la sanción a imponerse, no se adecuaba a la

⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC.

⁶ RUBIO CORREA, Marcial: “El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.” Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, p. 220.

conducta ilícita administrativa contemplada en el inciso 57 del artículo 134° del RLGP,

- 4.1.13 Por lo expuesto, se verifica que la Resolución Directoral N° 2291-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.10.2020, se encuentra incurso en causal de nulidad, por haber sido emitida vulnerando los principios de legalidad y debido procedimiento, establecidos en los numerales 1.1 y 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
- 4.1.14 Asimismo, 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".
- 4.1.15 Sobre el tema cabe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, la cual establece en el artículo III del 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 sancionadora 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.
- 4.1.16 Por consiguiente, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, y en salvaguarda del interés público que corresponde ser cautelado por toda entidad pública a través de sus actuaciones administrativas, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 2291-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.10.2020, toda vez que fue emitida vulnerando los principios de legalidad y debido procedimiento.

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

- 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 del acto.
- 4.2.2 De otro lado, el numeral 227.2 del artículo 227° del TUO de la LPAG, dispone que constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.
- 4.2.3 Por lo antes manifestado, este Consejo considera que corresponde retrotraer el procedimiento administrativo al momento en que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones - PA, a efectos que dicho órgano en mérito a su competencia, realice las acciones correspondientes y se emita un nuevo pronunciamiento conforme a ley.

4.2.4 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por la empresa recurrente en su recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 2291-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.10.2020.

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 REFSPA y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las 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, el artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 084-2013-PRODUCE, artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE y el artículo 6° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE; y estando al pronunciamiento efectuado mediante Acta de Sesión N° 028-2020-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 10.12.2020, del Área Especializada Unipersonal 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° 2291-2020-PRODUCE/DS-PA, de fecha 20.10.2020; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- RETROTRAER el 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 empresa recurrente conforme a ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,



LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones