



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 072-2021-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 15 de marzo 2021

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA ARTESANAL DE CHIMBOTE E.I.R.L.** en adelante la empresa recurrente, identificada con RUC N° 20531670711, mediante escrito con Registro N° 00074082-2020 de fecha 07.10.2020, contra la Resolución Directoral N° 1941-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.09.2020, que la sancionó con una multa de 1.272 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT y con el decomiso¹ de 8.297 t. del recurso hidrobiológico anchoveta, por haber transportado el recurso hidrobiológico anchoveta destinado para el consumo humano directo en cajas sin hielo, infracción tipificada en el inciso 83 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y sus modificatorias, en adelante el RLGP.
- (ii) El expediente N° 3798-2016-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 En el Reporte de Ocurrencias 0218-552 N° 000102 de fecha 26.05.2016, que obra a fojas 13 del expediente el inspector debidamente acreditado por el Ministerio de la Producción constató el ingreso de la cámara C6J-710 la cual de acuerdo a la Tabla de Evaluación Físico Sensorial N° 003309 de fecha 26.05.2016, que obra a fojas 07 del expediente, contenía el recurso hidrobiológico en estado no apto para consumo humano directo al haberse transportado sin hielo.
- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 2350-2020-PRODUCE/DSF-PA que obra a fojas 210 del expediente, el día 11.08.2020, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador en contra de la empresa recurrente, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 83 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 Con Resolución Directoral N° 1941-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.09.2020², se sancionó a la empresa recurrente, con una multa de 1.272 UIT y con el decomiso de 8.297 t. del recurso hidrobiológico anchoveta, por haber

¹ El artículo 6° de la Resolución Directoral N° 1941-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.09.2020, declaró inaplicable la sanción de decomiso impuesta.

² Notificada a la empresa recurrente mediante Cédula de Notificación Personal N° 4228-2020-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso N° 025016, recibida con fecha 18.09.2020, a fojas 274 y 275 del expediente.

transportado en estado de descomposición el recurso hidrobiológico anchoveta destinado para el consumo humano directo, infracción tipificada en el inciso 83 del artículo 134° del RLGP.

- 1.4 Mediante escrito con Registro N° 00074082-2020 de fecha 07.10.2020, la empresa recurrente interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 1941-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.09.2020, dentro del plazo de ley, por la infracción correspondiente al inciso 83 del artículo 134 del RLGP.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La empresa recurrente sostiene que la prestación del servicio de transporte es el traslado de un producto a un destino establecido y que ello no implica el preservante o conservante de los recursos puesto que el vehículo cumple con todas las normativas vigentes. Además, el recurso transportado por la cámara isotérmica es un recurso hidrobiológico no apto para el consumo humano directo por lo que no se utilizó ningún tipo de agente preservante.
- 2.2 Asimismo, precisa que debe tomarse en cuenta lo establecido en el literal b) y el literal e) del artículo 257 del Texto Único Ordenando de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que establece lo siguiente: b) obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa; e) el error inducido por la administración o por disposición administrativa confusa e ilegal.
- 2.3 Manifiesta, además, que se han vulnerado los principios de Legalidad y Tipicidad que establece que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley así como también el principio de Legalidad que establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la constitución, la ley y al derecho.
- 2.4 Por otro lado, alega que se debe tomar en cuenta el principio de razonabilidad que establece que las sanciones deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiéndose observar ciertos criterios tales como: a) la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico, b) el perjuicio económico causado, c) la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción, d) las circunstancias de la comisión de la infracción, e) el beneficio ilegalmente obtenido y f) la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
- 2.5 Refiere también que se han vulnerado los principios de debido procedimiento, impulso de oficio, imparcialidad, veracidad, conducta procedimental, verdad material, licitud.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 1941-2020-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.09.2020.
- 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.

IV. ANÁLISIS

4.1 En cuanto a si existe causal de nulidad parcial de oficio en la Resolución Directoral N° 1941-2020-PRODUCE/DS-PA

- 4.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la 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 a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.
- 4.1.2 Igualmente, se debe mencionar que 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 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 especiales, así como el defecto u omisión de uno de los requisitos de validez.
- 4.1.4 En ese sentido, se debe indicar que una de las características que debe reunir el objeto o contenido del acto es la 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.
- 4.1.5 El inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que, bajo la aplicación del principio de debido procedimiento, 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. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

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

- 4.1.6 Asimismo, el inciso 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, regula el principio del debido procedimiento, el cual establece que, las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.
- 4.1.7 En ese sentido, cabe resaltar que, el autor Marcial Rubio Correa indica: (...) *“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”*⁴.
- 4.1.8 De otro lado, el inciso 8 del artículo 248° del TUO de la LPAG, establece que de acuerdo al principio de causalidad, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta constitutiva de la infracción sancionable. Al respecto, el tratadista Juan Carlos Morón Urbina señala que: *“Por el principio de causalidad, la sanción debe recaer en el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable. La norma exige el principio de personalidad de las sanciones, entendido como, que la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y, por tanto, no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros (...) Por ello, en principio, la administración no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios”*.
- 4.1.9 Mediante la Resolución Directoral N° 1941-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.09.2020, se sancionó a la empresa recurrente, con una multa de 1.272 UIT y con el decomiso de 8.297 t. del recurso hidrobiológico anchoveta, por haber transportado el recurso hidrobiológico anchoveta destinado para el consumo humano directo en cajas sin hielo, infracción tipificada en el inciso 83 del artículo 134° del RLGP.
- 4.1.10 Conforme a lo expuesto la Dirección de Sanciones sancionó a la empresa recurrente en virtud a la existencia de una copia del contrato privado de arrendamiento de bienes muebles que rigió por 03 años desde el 01.09.2015 hasta el 01.09.2018, que habría sido suscrito y legalizado el día 01.09.2015, ante notario público de Chimbote Eduardo Pastor La Rosa.
- 4.1.11 En ese sentido, en el artículo 245° del Código Procesal Civil, establece que: *“Un documento privado adquiere fecha cierta y produce eficacia jurídica como tal en el proceso, entre otros, desde la presentación del documento ante funcionario público y desde la presentación del documento ante notario público, para que certifique la fecha o **legalice las firmas** (...)”*.
- 4.1.12 Asimismo, la sentencia recaída en casación N° 3434-2012 - Lima, señala que:
- “(...) la fecha cierta comprende el tiempo en que los actos jurídicos se verifican, surge para resolver los problemas que se presentan cuando existen la concurrencia o conflicto de derechos; la fecha cierta es la constancia autentica del momento en que un acto jurídico se verifico. En los documentos públicos la fecha se reputa autentica por la intervención del funcionario público. El problema*

⁴ 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.

se plantea con respecto a los documentos privados por cuando estos por su propia naturaleza (autógrafo por ser obra de las partes en su relación privada) extenderán su valor probatorio a terceros a partir del momento que adquieren fecha cierta (...)

4.1.13 Igualmente, el artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1049 de la Ley del Notariado establece que: *“El notario registrará en el colegio de notarios su firma, rúbrica, signo, sellos y otras medidas de seguridad que juzgue conveniente o el colegio determine, y que el notario utilizará en el ejercicio de la función. La firma, para ser registrada deberá ofrecer un cierto grado de dificultad. Asimismo, el notario está obligado a comunicar cualquier cambio y actualizar dicha información en la oportunidad y forma que establezca el respectivo colegio de notarios. Los colegios de notarios deberán velar por la máxima estandarización de los formatos y medios para la remisión de información a que se refiere el presente párrafo”.*

4.1.14 Asimismo, el Artículo 106° del Decreto Legislativo N° 1049 de la Ley del Notariado establece que: *“El notario certificará firmas en documentos privados cuando hayan sido suscritos en su presencia o cuando le conste de modo indubitable la autenticidad de la firma, verificando en ambos casos la identidad de los firmantes bajo responsabilidad. Carece de validez la certificación de firma en cuyo texto se señale que la misma se ha efectuado por vía indirecta o por simple comparación con el documento nacional de identidad o los documentos de identidad para extranjeros”.*

4.1.15 A través del Memorando N° 00000045-2021-PRODUCE/CONAS de fecha 04.02.2021, se puso en conocimiento de esta área especializada que mediante el Oficio N° 00000070-2020-PRODUCE/CONAS-UT, de fecha 02.12.2020, se solicitó información al Notario Eduardo Pastor La Rosa sobre la autenticidad de los sellos y firmas de dicho despacho notarial puestas en el contrato privado de arrendamiento de bienes muebles con firmas legalizadas de fecha 01.09.2015 (cámara isotérmica de placa C6J-710), y asimismo precise si dicho documento fue legalizado en la Notaria mencionada en las fechas indicadas así como la remisión de la copia de los comprobantes de pago correspondientes a las certificaciones materia de la consulta.

4.1.16 Al respecto, se advierte de la documentación remitida que mediante escrito con Registro N° 00092191-2020 de fecha 15.12.2020, el Notario Eduardo Pastor La Rosa, en respuesta al Oficio N° 00000070-2020-PRODUCE/CONAS-UT antes mencionado, informó lo siguiente:

“(...) 2. Las fotocopias de los contratos que su despacho remite (...) no tienen el Visto Bueno del único tomador de firmas que trabajaba en esa época, el Sr. Víctor Terrones Ramírez, con un sello pequeño de alto relieve. Este Visto Bueno se coloca al costado derecho de cada firma, el mismo que no se observa.

3. Efectuada la búsqueda de algunos comprobantes de pago por legalización de firmas, según la fecha de los contratos, no existe ninguno (...).

5. Los contratos de fecha 06/01/15 y 10/01/15, tienen el mismo error pues los D.N.I HERNAN ELMER PALACIOS ESTRADA y DEYVIN NINO PALACIOS ESTRADA, son las mismas.

6. Por estas consideraciones, por las omisiones señaladas puedo afirmar que las certificaciones de firmas en los contratos acompañados son FALSOS (...).”

- 4.1.17 Por tanto, de lo expuesto, se colige que el documento que obra en el expediente carece de fecha cierta en virtud de la información remitida por el Notario Eduardo Pastor La Rosa relacionada al arrendamiento de la cámara isotérmica de placa C6J-710 a favor de la empresa recurrente, en consecuencia, no se acredita la posesión de la cámara por parte de la mencionada empresa, con lo cual no se acredita la comisión de la infracción imputada.
- 4.1.18 En ese sentido, se aprecia que la Resolución Directoral N° 1941-2020-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.09.2020, vulneró el principio de Causalidad, en el extremo referido al artículo 5° que sanciona a la empresa recurrente por la infracción prevista en el inciso 83 del artículo 134 del RLGP, por lo que adolece de vicio de nulidad.

4.2 Respecto a si corresponde declarar la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 1941-2020-PRODUCE/DS-PA

- 4.2.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, este Consejo considera que se debe determinar si corresponde declarar de oficio la nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 1941-2020-PRODUCE/DS-PA, en el extremo referido del artículo 5 que sanciona a la empresa recurrente por la infracción prevista en el inciso 83 del artículo 134 del RLGP.
- 4.2.2 Al respecto, el inciso 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 agraven el interés público:
- 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 particular, se debe indicar que los procedimientos administrativos y sancionadores se sustentan indubitadamente 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.
- 4.2.5 El jurista Danós Ordóñez indica que: “*la nulidad de oficio es 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 jurídico*”⁵.

⁵ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: “COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL”. ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

- 4.2.6 En el presente caso, se entiende como interés público el estricto respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que debe procurar la administración pública, es decir, la actuación del Estado frente a los administrados; siendo que en el presente caso al haberse afectado dos principios que sustentan el procedimiento administrativo como son el debido procedimiento y la legalidad, se ha afectado el interés público.
- 4.2.7 Bajo el alcance de lo expuesto, se precisa que el inciso 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que la nulidad de oficio sólo 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 será declarada por resolución del mismo funcionario:
- 4.2.8 El inciso 213.3 del artículo 213 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 hayan quedado consentidos:
- 4.2.9 En cuanto a este punto, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 1941-2020-PRODUCE/DS-PA fue notificada a la empresa recurrente el 18.09.2020, siendo recurrida el 07.10.2020. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 1941-2020-PRODUCE/DS-PA, no se encuentra consentida por lo cual la Administración se encuentra dentro del plazo de Ley para declarar la nulidad de oficio.
- 4.2.10 De otro lado, resulta pertinente indicar que el inciso 13.2 del artículo 13° del TUO de la LPAG, dispone que la nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.
- 4.2.11 En ese sentido, la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta sólo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independizables para que proceda seccionar sólo la parte que adolece de nulidad. Asimismo, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente que en ese mismo acto existe, necesariamente un acto válido, en la parte que no adolece de vicio alguno.
- 4.2.12 Por tanto, en el presente caso, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° de la precitada Ley, corresponde declarar la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 1941-2020-PRODUCE/DS-PA, en el extremo referido al artículo 5° que sanciona a la empresa recurrente por la infracción prevista en el inciso 83 del artículo 134 del RLGP.

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 retroactivo a la fecha en que se emitió el acto.
- 4.3.2 De otro lado, el numeral 227.2 del artículo 227° 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 En el presente caso, estando a lo precedentemente expuesto corresponde el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador tramitado con el expediente N° 3798-2016-PRODUCE/DGS.

4.3.4 Asimismo, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los demás argumentos expuestos por la empresa recurrente en su recurso de apelación.

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, 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° 007-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 11/03/2021 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 PARCIAL DE OFICIO de la Resolución Directoral N° 1941-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.09.2020, en el extremo del artículo 5° de la referida Resolución y en consecuencia el **ARCHIVO** del presente procedimiento administrativo sancionador tramitado con el expediente N° 3798-2016-PRODUCE/DGS en contra de la empresa **PESQUERA ARTESANAL DE CHIMBOTE E.I.R.L.**, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- REMITIR copia de los actuados a la Procuraduría Pública del Ministerio de la Producción, a efectos que, conforme a sus atribuciones, evalúe los hechos mencionados en el punto 4.1.16 de la presente resolución.

Artículo 3°.- DEVOLVER el 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