Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 048-2021-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 19 de marzo de 2021

VISTOS:

(i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA ARTESANAL DE CHIMBOTE E.I.R.L.** con RUC N° 20531670711 (en adelante, la empresa recurrente), mediante escrito con Registro N° 00078685-2020 de fecha 25.10.2020, contra la Resolución Directoral Nº 2085-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 05.10.2020, que la sancionó con una multa de 2.410 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) y el decomiso[1] del recurso hidrobiológico anchoveta, al haber transportado el recurso hidrobiológico anchoveta para consumo humano directo en cajas sin hielo, infracción tipificada en el inciso 83) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca[2] (en adelante, el RLGP).

(ii) Los expedientes N° 4683-2016 y 5383-2016-PRODUCE/DGS, acumulados en el expediente N° 4621-2016-PRODUCE/DGS[3].

I. ANTECEDENTES.

1.1 Los Reportes de Ocurrencias 0218-552 N° 000234 y 0218-552 N° 000252 de fechas 23.06.2016 y 26.06.2016, respectivamente, elaborados por el inspector debidamente acreditado por el Ministerio de la Producción, a fojas 87 y 47 del expediente.

1.2 Mediante Notificaciones de Cargos[4] N° 2595-2020 y 2596-2020-PRODUCE/DSF-PA, ambas efectuadas el 28.08.2020, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador a la empresa recurrente por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 83) del artículo 134° del RLGP.

1.3 El Informe Final de Instrucción N° 00318-2020-PRODUCE/DSF-PA-mestradag[5] de fecha 15.09.2020, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.

[1] Decomiso que fue declarado inaplicable en el artículo 6° de la Resolución Directoral N° 2085-2020-PRODUCE/DS-PA.
[2] Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y sus modificatorias correspondientes.
[3] En la Resolución Directoral N° 00010-2020-PRODUCE/DSF-PA de fecha 08.07.2020, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – DSF-PA resolvió acumular el procedimiento administrativo sancionador contenido en los expedientes N° 4683-2016 y 5383-2016-PRODUCE/DGS, al expediente N° 4621-2016-PRODUCE/DGS. (Fojas 253 y 254)
[4] Notificaciones que se efectuaron bajo puerta, debido a que la empresa recurrente se negó a recibirlas, tal como consta en las Actas de Notificación y Aviso N° 0008576 y 0008577, a fojas 290 y 293 del expediente, respectivamente.
[5] Notificado el día 24.09.2020, mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 4394-2020-PRODUCE/DS-PA, la cual se dejó bajo puerta debido a que la empresa recurrente se negó a recibirla, respecto de lo cual se dejó constancia en el Acta de Notificación y Aviso N° 025044 que obra a fojas 326 del expediente.

1.4 Mediante Resolución Directoral Nº 2085-2020-PRODUCE/DS-PA[6] de fecha 05.10.2020, se resolvió sancionar, entre otros[7], a la empresa recurrente por incurrir en la infracción tipificada en el inciso 83) del artículo 134° del RLGP, imponiéndole la sanción señalada en la parte de vistos.

1.5 Mediante escrito con Registro N° 00078685-2020 de fecha 25.10.2020, 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 refiere que presta el servicio de transporte, el cual consiste en el traslado de un producto (entre ellos recursos hidrobiológicos) a un destino establecido por el cliente contratante, quien se encontraría en la obligación de proporcionar los preservantes o conservantes, que por costumbre serían el hielo, el agua y la sal, los cuales deben suministrarse en cantidades adecuadas, caso contrario, la cámara isotérmica pese a contar con los requisitos dispuestos en la normativa vigente, no cumpliría con su función.

2.2 De la misma manera, señala que el destino del recurso hidrobiológico se encuentra establecido por la empresa contratante, siendo éste quien cuenta con la única y exclusiva responsabilidad de variarlo en caso lo considere.

2.3 De igual forma, señala que el recurso hidrobiológico transportado por su cámara isotérmica se encontraba en estado no apto para el consumo humano directo, al haber sido descartada por el establecimiento pesquero artesanal; a quien se le debería sancionar por haber realizado el mencionado descarte, para lo cual habría emitido la guía de remisión y el registro del análisis físico sensorial de la materia prima.

2.4 Asimismo, manifiesta que el servicio de transporte se realizó como consecuencia del descarte efectuado en el establecimiento pesquero artesanal, conforme a los documentos emitidos por la empresa poseedora del vehículo, emitiendo así una guía de remisión, acta de descarte y registro del análisis físico sensorial de la materia prima, cumpliéndose así con la normativa correspondiente; siendo así responsable el mencionado establecimiento responsable sobre el estado del recurso transportado y de la información contenida en la documentación que sustenta su transporte.

2.5 Por último, concluye que la sanción impuesta vulneraría los Principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad, presunción de licitud, verdad material y presunción de veracidad.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 2085-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 05.10.2020.

[6] Notificada el día 07.10.2020, mediante Cédula de Notificación Personal N° 4741-2020-PRODUCE/DS-PA, la cual se dejó bajo puerta debido a que la empresa recurrente se negó a recibirla, respecto de lo cual se dejó constancia en el Acta de Notificación y Aviso N° 025088 que obra a fojas 381 del expediente.

[7] En la referida Resolución Directoral también se resolvió sancionar a la empresa Concentrados de Proteínas S.A.C. por la comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 38) y 115) del artículo 134° del RLGP; y a la empresa Inversiones Hubemar S.A.C. por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 83) del artículo 134° del RLGP.

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 si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 2085-2020-PRODUCE/DS-PA.

4.1.1 En primer término, adicionalmente a los principios del procedimiento administrativo, la potestad sancionadora administrativa se encuentra regida por aquellos principios especiales que están enunciados en el artículo 248° de la Ley de Procedimiento Administrativo General[8] (en adelante, TUO de la LPAG). Uno de estos principios es la Causalidad, cuyo enunciado es el siguiente: *"La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable"*.

4.1.2 Para el autor Morón Urbina[9], el Principio de causalidad consiste en que *"la asunción de la responsabilidad debe recaer a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y , por tanto no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros (…) o por las denominadas responsabilidades en cascada aplicadas a todos quienes participan en un proceso decisional"*. Por ello, existe una exigencia que *"la Administración no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios"*.

4.1.3 En el caso que nos ocupa, a la empresa recurrente se le imputa la conducta sancionada en el acto administrativo recurrido, debido a que la Dirección de Sanciones – PA consideró que, a las fechas de las infracciones, era poseedora de las cámaras isotérmicas con placas de rodaje B1J-819 y C6J-710; posesión que lo corroboró con los contratos presentados por las empresas Inversiones Palaces Hnos. S.R.L. y Negociaciones Tambogrande S.R.L., durante la etapa instructiva del procedimiento sancionador.

4.1.4 Efectivamente, mediante contrato de fecha 06.01.2015[10], la empresa Negociaciones Tambogrande S.R.L. arrendó a favor de la empresa recurrente la cámara isotérmica con placa C6J-710, por un plazo de dos (2) años computados desde la fecha de suscripción; mientras que, por su parte, en el contrato de fecha 10.01.2015[11], la empresa Palaces Hnos. S.R.L. cedió en alquiler a favor de la empresa recurrente la cámara isotérmica con placa B1J-819, por un plazo de dos (2) años computados desde el día en que se suscribió.

4.1.5 Estos negocios jurídicos tienen la particularidad de que el notario Eduardo Pastor La Rosa de la ciudad de Chimbote, habría certificado las firmas y huellas digitales de los representantes de las empresas que suscribieron cada contrato. Esta certificación, de acuerdo al artículo 106° del Decreto Legislativo del Notariado[12], solamente se producirá *"cuando hayan sido suscritos en su presencia o cuando le conste de modo indubitable*

[8] Mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.
[9] MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica, 10ma edición, febrero 2014, pág. 782.
[10] De fojas 279 a 281 del expediente.
[11] De fojas 270 a 272 del expediente.
[12] Aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1049, cuyo artículo 106° fue modificado por el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1232.

la autenticidad de la firma, verificando en ambos casos la identidad de los firmantes, bajo responsabilidad".

4.1.6 De acuerdo al artículo 245° del Código Procesal Civil[13], la certificación de firma por parte del notario genera que el documento presentado adquiera fecha cierta y produzca eficacia jurídica en el proceso. Esto también ha sido señalado por la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de la Casación N° 3434-2012-Lima:

> *"(…) 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 se plantea con respecto a los documentos privados por cuanto 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 (…)"*.

4.1.7 Con ello, podemos colegir que la fecha cierta de los contratos presentados en la etapa instructiva por las empresas Inversiones Palaces Hnos. S.R.L. y Negociaciones Tambogrande S.R.L. generarían en la autoridad administrativa, en principio, confianza respecto a su autenticidad; más aún si en los procedimientos administrativos existe la presunción de veracidad[14] de los documentos presentados por los administrados.

4.1.8 Sin embargo, la mencionada presunción, como el propio Principio lo establece, admite prueba en contrario, y ello es producto a que *la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas*.[15]

4.1.9 Debido a ello, este Consejo consideró oportuno efectuar las diligencias que le permitieran tener plena certeza respecto a la autenticidad de los contratos ya anteriormente mencionados, pues como advierte el autor Ordaz[16]: *"A causa de que las partes intervinientes en un acto privado podrían fechar falsamente los documentos (cartas-órdenes, recibos, contratos, etc.), con propósitos de disimular la verdad de las situaciones o relaciones jurídicas, acarreando perjuicios a los terceros, la fecha cierta es requisito importantísimo"*.

---

[13] Mediante Resolución Ministerial N° 010-93-JUS se aprobó el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, en cuyo artículo 245° dispone lo siguiente: *"Un documento privado adquiere fecha cierta y produce eficacia jurídica como tal en el proceso desde: (…) 3. La presentación del documento ante notario público, para que certifique la fecha o legalice las firmas"*.

[14] En el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se regula al Principio de presunción de veracidad, el cual cuenta con el siguiente tenor: *"En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario."*

[15] Contenido del Principio de verdad material regulado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

[16] ORGAZ, Arturo. *Diccionario de derecho y ciencias sociales*, Ed. Assandri, 3ra. Ed., Córdoba, 1961, pág.157. Disponible en la página web: http://www.significadolegal.com/2009/11/que-significa-fecha-cierta.html

4.1.10 Con respecto a ello, mediante Memorando N° 00000045-2021-PRODUCE/CONAS de fecha 04.02.2021, se informó respecto al Oficio N° 00000070-2020-PRODUCE/CONAS-UT[17], a través del cual se solicitó al notario Eduardo Pastor La Rosa informe con relación a los contratos mencionados en el considerando 4.1.4 de la presente Resolución, específicamente sobre la autenticidad de los sellos y firmas puestos en ellos, así como sus legalizaciones en dicha notaría.

4.1.11 Ante dicha solicitud, el notario Eduardo Pastor La Rosa, mediante escrito con Registro N° 00092191-2020[18] de fecha 15.12.2020, manifestó que los contratos no contaban con el visto bueno del tomador de firmas que laboraba en su notaría, no pudiendo encontrar comprobante de pago alguno relacionado con la legalización de las firmas; por ello, señaló que las certificaciones de firmas eran falsas[19].

> *"(…) 2. Las fotocopias de los contratos que su despacho me remite (poco nítidos) 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; no obstante que nuestra principal preocupación es no solo tributaria, sino como prueba de la legalización de la firma.*
>
> *(…) 5. Los contratos de fecha 06/01/15 y 10/01/15, tienen el mismo error pues el DNI Hernán 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, salvo que se demuestre lo contrario con los originales a la vista"*.

4.1.12 Con lo manifestado por el notario se desvela que los contratos presentados por las empresas Inversiones Palaces Hnos. S.R.L. y Negociaciones Tambogrande S.R.L. no cuentan con fecha cierta, lo cual provoca en este Consejo nula certeza respecto al contenido y a la celebración de los mismos, esto es, no se puede considerar como existente el alquiler a favor de la empresa recurrente de las cámaras isotérmicas con placa C6J-710 y B1J-819.

4.1.13 Esto origina que consideremos que la empresa recurrente no ostentara la posesión de las cámaras isotérmicas con placa C6J-710 y B1J-819 los días 23 y 26.06.2016, significando ello que en resguardo al Principio de causalidad, no se le puede imputar ni

[17] Tal como lo señala el Informe N° 0000002-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 03.02.2021, adjunto como anexo del Memorando N° 00000045-2021-PRODUCE/CONAS.
[18] Adjunto como anexo del Memorando N° 00000045-2021-PRODUCE/CONAS.
[19] Cabe mencionar que conforme al Informe N° 00000002-2021-PRODUCE/CONAS-UT, la respuesta del notario Eduardo Pastor La Rosa fue puesta en conocimiento de las empresa Pesquera Artesanal de Chimbote E.I.R.L., Inversiones Palaces Hnos. S.R.L. y Negociaciones Tambogrande S.R.L., a través de los Oficios N° 007-2021, 008-2021 y 009-2021/PRODUCE-CONAS-UT, respectivamente, a fin que procedan a expresar lo conveniente a su derecho, para lo cual se les otorgó cinco (5) días hábiles.

sancionar por los hechos constatados en los Reportes de Ocurrencias 0218-552 N° 000234 y 0218-552 N° 000252.

4.1.14 En vista que la sanción impuesta a la empresa recurrente vulnera el Principio de causalidad, el acto administrativo recurrido cuenta con un vicio que causa su nulidad de pleno derecho, el cual, conforme al numeral 13.2 del artículo 13° del TUO de la LPAG, será parcial siempre que no alcance a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula.

4.1.15 En el acto administrativo recurrido también se resolvió respecto a los procedimientos sancionadores seguidos a las empresas Concentrados de Proteínas S.A.C. e Inversiones Hubemar S.A.C., cuyas sanciones no se ven afectadas por la causal de nulidad, puesto que los contratos que no cuentan con fechas ciertas atañen únicamente a la responsabilidad administrativa de la empresa recurrente; por lo que, nos encontramos ante una nulidad parcial.

4.1.16 De igual forma, de acuerdo a los numerales 213.1 y 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, la nulidad puede ser declarada de oficio por este Consejo, siempre que dicha facultad no haya prescrito, la cual se produce a los dos (2) años de la fecha en que quedó consentido el acto administrativo.

4.1.17 Con el recurso administrativo interpuesto por la empresa recurrente se ha impedido que el acto administrativo recurrido quede consentido, no siendo aplicable al presente caso el plazo de prescripción antes mencionado; por lo que, este Consejo se encuentra facultado para proceder a declarar la nulidad del acto en mención.

4.1.18 Por lo tanto, este Consejo declara la Nulidad Parcial de Oficio de la Resolución Directoral N° 2085-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 05.10.2020, en el extremo que se sancionó a la empresa recurrente, al configurarse el vicio dispuesto en el inciso 1 del artículo 10° de la precitada Ley – contravención al Principio de causalidad regulado en el numeral 8 del artículo 248° del TUO de la LPAG –.

4.2. En cuanto a la posibilidad de 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 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, al encontrarnos ante un procedimiento administrativo sancionador, el fondo del asunto conllevaría a que este Consejo determine si la empresa recurrente cometió la infracción que se le imputó en la notificación de cargos. Dicho análisis sería infructuoso, dado que la nulidad parcial del acto administrativo recurrido es como consecuencia de que no se le puede imputar responsabilidad a la empresa recurrente, al corroborarse que en los días 23 y 26.06.2016, no ostentaba la posesión de las cámaras isotérmicas con placa C6J-710 y B1J-819.

4.2.4. Por lo manifestado, este Consejo declara que no corresponde pronunciarse sobre el fondo del asunto, disponiendo el archivo definitivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la empresa recurrente, subsistiendo los demás extremos del acto administrativo recurrido; y como consecuencia, carece de objeto pronunciarse respecto de los fundamentos del recurso de apelación expuestos en los puntos 3.1 al 3.5 de la presente Resolución.

4.2.5. Tomando en cuenta que se ha verificado que los contratos celebrados por la empresa recurrente con las empresas Inversiones Palaces Hnos. S.R.L.[20] y Negociaciones Tambogrande S.R.L.[21], no han sido legalizados por el notario Eduardo Pastor La Rosa, corresponde a este Consejo trasladar los actuados a la Procuraduría Pública, a fin de que evalúe el inicio o no de las acciones legales que correspondan, de acuerdo a sus funciones.

Finalmente, es preciso mencionar que el inciso 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 inciso 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 afecta 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 incisos 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 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 8º del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial Nº 094-2013-PRODUCE, el artículo 5° de la Resolución Ministerial N° 236-2019-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 007-2021-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 12.03.2021, 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 PARCIAL DE OFICIO** de la Resolución Directoral N° 2085-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 05.10.2020, en el extremo del artículo 4° que sancionó a la empresa **PESQUERA ARTESANAL DE CHIMBOTE E.I.R.L.** por la comisión de la infracción del numeral 83) del artículo 134° del RLGP; en consecuencia, **ARCHIVAR** el procedimiento administrativo sancionador iniciado a la mencionada empresa por la referida infracción, quedando **SUBSISTENTES** los demás extremos de la Resolución

[20] Presentado por la empresa Inversiones Palaces Hnos. S.R.L. en sus descargos que obran de fojas 270 a 278 del expediente.
[21] Presentado por la empresa Negociaciones Tambogrande S.R.L. en sus descargos que obran de fojas 279 a 288 del expediente.

Directoral precitada; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa recurrente de la presente Resolución conforme a Ley.

Artículo 3°.- REMITIR copia de los actuados a la Procuraduría Pública del Ministerio de la Producción, a efectos que, de acuerdo a sus funciones, evalúe los hechos mencionados por este Consejo en el numeral 4.2.5 de la presente Resolución.

Visado por ROMERO NAPA Roony Rafael FAU 20504794637 hard
Fecha: 2021/03/19 16:48:14-0500

Regístrese, notifíquese y comuníquese

Firmado digitalmente por ULLOA IBAÑEZ Alex Enrique FAU 20504794637 hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Autor del documento
Fecha: 2021/03/19 21:43:14-0500

ALEX ENRIQUE ULLOA IBÁÑEZ
Presidente
Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones