



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 404-2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 12 ABR. 2019

VISTOS:

- (i) La Resolución Directoral N° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.03.2019, que sancionó a la empresa **PESQUERA HAYDUK S.A.**, con una multa de 1.463 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y el decomiso¹ de 10.509 t. del recurso hidrobiológico anchoveta, por haber excedido los porcentajes de ejemplares en tallas menores a las establecidas, infracción tipificada en el inciso 6² del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y modificatorias, en adelante el RLGP.
- (ii) Mediante el memorando N° 3884-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.03.2019, por el cual se remite el expediente administrativo sancionador y el informe legal N° 00001-2019-PRODUCE-DS-PA-haquino, de fecha 22.03.2018.
- (iii) El expediente N° 6850-2015-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Reporte de Ocurrencias 502-003 : N° 000244, de fecha 23.05.2015, se constató que en la localidad de Tambo de Mora, la E/P "KIARA B" con matrícula CE-21455-PM, de propiedad de la empresa **PESQUERA HAYDUK S.A.**, descargó 215.340 t. del recurso hidrobiológico anchoveta, de los cuales el 24.88% fueron ejemplares juveniles, excediéndose en 4.88% la tolerancia establecida (20%), según Reporte de Cala.
- 1.2 A través de la Notificación de Cargos N° 4726-2018-PRODUCE/DSF-PA, notificada en fecha 26.06.2018, se dio inicio al procedimiento sancionador por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 6 del artículo 134° del RLGP.

¹ El cual se tuvo por cumplida conforme al artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA.

² Relacionado al inciso 11 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE; referido a: "Extraer o descargar recursos hidrobiológicos en tallas o pesos menores a los permitidos, superando la tolerancia establecida en la normatividad sobre la materia."

- 1.3 El Informe Final de Instrucción N° 01430-2018-PRODUCE/DSF-PA-isuarez³, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores
- 1.4 Mediante escrito con Registro N° 00023505-2019 de fecha 04.03.2019, la empresa **PESQUERA HAYDUK S.A.**, solicita el acogimiento al beneficio del pago con descuento previsto en el artículo 41° del Reglamento De Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante REFSAPA; para lo cual, adjunta el comprobante de depósito realizado en la cuenta bancaria del Ministerio de la Producción (Constancia de Pago del Banco de la Nación N° 11563105-5M), por lo que solicita se tenga por cancelada la multa.
- 1.5 A través de la Resolución Directoral N° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA⁴, de fecha 15.03.2019, se sancionó a la empresa **PESQUERA HAYDUK S.A.**, con una multa de 1.463 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y el decomiso de 10.509 t. del recurso hidrobiológico anchoveta (el cual se tuvo por cumplida), por haber excedido los porcentajes de ejemplares en tallas menores a las establecidas, infracción tipificada en el inciso 6 del artículo 134° del RLGP.
- 1.6 Por medio del escrito con Registro N° 00027833-2019, de fecha 19.03.2019, la empresa **PESQUERA HAYDUK S.A.**, comunica a la Dirección de Sanciones – PA, la atención de pagos por reconocimiento de infracción de diversos procedimientos sancionadores, en la que se consigna el escrito con Registro N° 00023505-2019 de fecha 04.03.2019, relacionado al Expediente N° 6850-2015-PRODUCE/DGS.
- 1.7 El memorando N° 3884-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 25.03.2019, por el cual se remite el expediente administrativo sancionador y el Informe Legal N° 00001-2019-PRODUCE-DS-PA-haquino, de fecha 22.03.2018, con la finalidad que el Consejo de Apelación de Sanciones declare la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.03.2019.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

Determinar si corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.03.2019.

III. ANÁLISIS

3.1 Evaluación de la existencia de causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.03.2019

- 3.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante TUO de la LPAG, dispone que la autoridad competente, aún sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier

³ Notificado el 23.08.2018 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 10801-2018-PRODUCE/DS-PA.

⁴ Notificada en fecha 18.03.2019, mediante Cédula de Notificación N° 3570-2019-PRODUCE/DS-PA.

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.

- 3.1.2 Asimismo, el numeral 11.2 del artículo 11° del TUO de la LPAG establece que la nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad. La nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo.
- 3.1.3 De otro lado, conforme al artículo 125° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por 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 administrativa los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos sancionadores del Ministerio, conforme a la presente norma y a lo determinado en su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial. Asimismo, conforme al literal b) del artículo 126° del citado Reglamento, el Consejo de Apelación de Sanciones tiene entre sus funciones: *“Declarar, en segunda y última instancia administrativa, la nulidad y la rectificación de oficio de los actos administrativos contenidos en los procedimientos sancionadores que son elevados al Consejo de Apelación de Sanciones”*.
- 3.1.4 Los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, disponen por su parte 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.
- 3.1.5 El numeral 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, dispone 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 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.
- 3.1.6 Con relación a lo mencionado en el párrafo precedente, el inciso 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG, señala que **la motivación del acto administrativo⁵ deberá ser expresa,**

⁵ 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

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.

3.1.7 Respecto al deber de motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“(…) La motivación es un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello no es un simple requisito meramente formal, sino de fondo; **la motivación ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión** (...) motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello **motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto que una norma jurídica, y, en segundo lugar, razonar como tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte del acto** (...) la ley obliga a la administración motivar decisiones lo que quiere decir, hacer públicas las razones de hecho y de derecho en los cuales las mismas se apoyan”⁶. (Resaltado nuestro).

3.1.8 Asimismo, de acuerdo el Tribunal Constitucional en el fundamento 31 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 090-2004-AA/TC, “(…) **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”. (Resaltado nuestro).

3.1.9 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.

3.1.10 En el presente caso, la empresa **PESQUERA HAYDUK S.A.**, por medio del escrito con Registro N° 00027833-2019, de fecha 19.03.2019, comunica a la Dirección de Sanciones – PA, la atención de pagos por reconocimiento de infracción de diversos procedimientos sancionadores, en la que se consigna el escrito con Registro N° 00023505-2019 de fecha 04.03.2019, relacionado al Expediente N° 6850-2015-PRODUCE/DGS, en el que comunica a la Dirección de Sanciones – PA, el acogimiento al beneficio del pago con descuento previsto en el artículo 41° del REFSAPA; para lo cual, adjunta el comprobante de depósito realizado en la cuenta bancaria del Ministerio de la Producción (Constancia de Pago del Banco de la Nación N° 11563105-5M), por lo que solicita se tenga por cancelada la multa y el archivo del procedimiento sancionador.

3.1.11 No obstante lo anterior, la Dirección de Sanciones – PA, emite la Resolución Directoral N° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.03.2019, en la que sanciona a la empresa

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”.

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC “(...) Fundamento Jurídico 31.

PESQUERA HAYDUK S.A., con una multa de 1.463 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y el decomiso de 10.509 t. del recurso hidrobiológico anchoveta (el cual se tuvo por cumplida), por haber excedido los porcentajes de ejemplares en tallas menores a las establecidas, infracción tipificada en el inciso 6 del artículo 134° del RLGP, sin evaluar previamente el escrito con Registro N° 00023505-2019 de fecha 04.03.2019, por lo que dicha Resolución Directoral contiene un vicio de validez en cuanto existe una motivación insuficiente al no pronunciarse respecto de la solicitud de acogimiento al pago con beneficio previsto en el artículo 41⁷ del REFSAPA, contraviniendo los principios de legalidad y debido procedimiento, por lo que este Consejo es de la opinión de declarar la nulidad del acto en cuestión.

3.1.12 Por consiguiente, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG y en salvaguardia 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° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.03.2019 y de los actos sucesivos vinculados a él, conforme a lo dispuesto en el 13.1 del artículo 13° del TUO de la LPAG.

3.2 **Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.03.2019.**

3.2.1 De esta manera, la Resolución Directoral N° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.03.2019, contravino el principio de Legalidad y el Debido Procedimiento, puesto que se impuso una sanción con indebida motivación respecto a la incorrecta aplicación del *in dubio pro administrado*, por lo que en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° de del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad de oficio de la misma.

3.2.2 El numeral 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° de la citada Ley, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales:

a) 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*".

b) Sobre el particular, se debe indicar que los procedimientos administrativos y sancionadores se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, la

⁷ REFSAPA, Artículo 41.- "Pago con descuento por reconocimiento de responsabilidad

41.1 El administrado puede acogerse al beneficio del pago con descuento siempre que reconozca su responsabilidad de forma expresa y por escrito, para lo cual debe adjuntar además el comprobante del depósito realizado en la cuenta bancaria del Ministerio de la Producción o del Gobierno Regional, según corresponda.

41.2 En el supuesto señalado en el párrafo anterior, la sanción aplicable se reduce a la mitad. (...)" (Subrayado nuestro).

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.

- c) 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, los cuáles 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.
- d) Cabe indicar que resulta útil lo señalado por el autor Danós Ordóñez quien 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"*⁸.
- e) En el presente caso, se entiende como de 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 no observarse el principio del debido procedimiento, así como las reglas dispuestas en los artículos 3° y 6° del TUO de la LPAG, se ha afectado el interés público.

3.2.3 De otro lado, el numeral 213.2 del artículo 213° de la precitada norma, 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:

- a) En el presente caso, se debe tener presente que de acuerdo al artículo 125° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el CONAS es el órgano resolutorio que evalúa y resuelve en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos sancionadores del Ministerio, conforme a la presente norma y a lo determinado en su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial. Asimismo, conforme al literal b) del artículo 126° del citado Reglamento, el Consejo de Apelación de Sanciones tiene entre sus funciones: ***"Declarar, en segunda y última instancia administrativa, la nulidad y la rectificación de oficio de los actos administrativos contenidos en los procedimientos sancionadores que son elevados al Consejo de Apelación de Sanciones"***.
- b) Igualmente, de acuerdo al artículo 26° del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE⁹, en adelante el TUO del RISPAC, el Ministerio de la Producción,

⁸ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: "COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL". ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

⁹ Actualmente, mencionado en el artículo 30° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

a través de su órgano competente (actualmente Consejo de Apelación de Sanciones) conoce en segunda y última instancia administrativa el recurso de apelación que se interpone contra la resolución sancionadora.

- c) De lo expuesto, el CONAS constituye la segunda y última instancia administrativa, por lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 3768-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 18.05.2018.

3.2.4 El numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG señala que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos:

- a) En cuanto a este punto, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.03.2019 y notificada a la empresa **PESQUERA HAYDUK S.A.** el 18.03.2019.

- b) Por lo tanto, al no haber transcurrido el plazo de dos años contemplados en el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG, este Consejo tiene la facultad de declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA.

3.2.5 Por lo tanto, en el presente caso se configuran los supuestos contemplados en los numerales 213.1, 213.2, y 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG, por lo que en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del precitado cuerpo normativo, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.03.2018, toda vez que fue emitida sin observar el principio del debido procedimiento, así como las reglas que garantizan la debida motivación de un acto administrativo.

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 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 el numeral 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en la LGP; el RLGP; el RISPAC; el REFSAPA; 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, 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;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral N° 2408-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 15.03.2019, 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 empresa **PESQUERA HAYDUK S.A.** de la presente resolución conforme a Ley.

Regístrese y comuníquese,



LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones