



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 885-2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA,

27 JUN. 2019

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **TECNOLOGICA DE ALIMENTOS S.A.**, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00085364-2018 de fecha 12.09.2018, contra la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.08.2018, la cual la sancionó con una multa de 2.61 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por incurrir en la infracción referida a impedir u obstaculizar las labores de los inspectores, tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y modificatorias, en adelante el RLGP¹.
- (ii) El expediente N° 0261-2017-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el Reporte de Ocurrencias 1105-129 N° 000101 de fecha 12.01.2017, el inspector acreditado por el Ministerio de la Producción, constató que: "(...) *El representante de la E/P TASA 427 con matrícula CO-14971-PM, declaró 40 tm. según Reporte de Calas N° 14971-049 con fecha 12.01.2017, descargando 18.750 tm. Según el Reporte de Pesaje N° 1545. No se culminó el Muestreo Biométrico debido a que no se pudo tomar la Tercera Muestra, según consta en el Reporte de Muestreo N° 1105-129-002257 y Acta de Inspección de Muestreo N° 1105-129-000410*" (...); motivo por el cual se levantó el Reporte de Ocurrencias por impedir u obstaculizar las labores del inspector y suministrar información incorrecta a las autoridades, infracciones tipificadas en los incisos 26 y 38 del artículo 134° del RLGP.
- 1.2. Mediante la Notificación de Cargos N° 617-2018-PRODUCE/DSF-PA, recibida el 02.02.2018, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra la recurrente, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3. El Informe Final de Instrucción N° 00399-2018-PRODUCE/DSF-PA-isuarez², emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.

¹ Relacionado al inciso 1 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

² Notificado el 27.03.2018 mediante Cédula de Notificación Personal del Informe Final de Instrucción N° 3663-2018-PRODUCE/DS-PA.

- 1.4. Mediante la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.08.2018³, se sancionó a la recurrente con una multa de 2.61 UIT, por incurrir en la infracción referida a impedir u obstaculizar las labores de muestreo biométrico de los inspectores u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente, tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5. Mediante el escrito con Registro N° 00085364-2018 de fecha 12.09.2018, se interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La recurrente alega que no se realizó la obstaculización de las labores del inspector, prueba de ello es que pudo realizar las dos primeras tomas de muestras, sin embargo no se pudo terminar el plan de muestreo no porque el administrado quisiera obstaculizar sus labores ya que no existe una conexión o nexo causal valedero entre la acción o inacción de la recurrente.
- 2.2 Señala además que, si bien es cierto que se consignó en el reporte de calas un peso que difiere del total descargado, esta conducta no se subsume en los supuestos descritos en el numeral 26, pues el peso consignado en el mismo es referencial, pues al momento de realizarse dicha declaración aún no se ha realizado el pesaje respectivo, agregando que existen casos similares en los que se dispuso el archivo de los expedientes sancionadores, por lo que no seguir ese mismo criterio se estaría atentando contra el principio de uniformidad y predictibilidad.
- 2.3 Indica que, la empresa si cumplió con su deber de diligencia toda vez que el deber de señalar la pesca declarada se agota con la comunicación, precisando que el determinar la pesca declarada pese a la experiencia del personal no es una tarea fácil debido a diversos factores que dificultan su determinación.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.08.2018.
- 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 Normas Generales

- 4.1.1 La Constitución Política del Estado, señala en su artículo 66° que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento, en ese sentido, la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales señala que se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado.
- 4.1.2 El artículo 68° del mismo cuerpo normativo establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

³ Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 10759-2018-PRODUCE/DS-PA el día 21.08.2018.

4.1.3 El artículo 2° del Decreto Ley N° 25977 - Ley General de Pesca, en adelante LGP, establece que son patrimonio de la nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional.

4.1.4 Que el artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante TUO de la LPAG, establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

4.1.5 El artículo 77° de la LGP establece que: *“Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia”*.

4.1.6 El inciso 26 del artículo 134° del RLGP, establece como infracción: *“Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal del DIGSECOVI, IMARPE, IIAP, los observadores CIAT y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería y otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente”*.

4.1.7 Asimismo, el Reglamento de Fiscalización y Sanción de Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el REFSPA, para la infracción prevista en el código 1⁴ determina como sanción la siguiente:

Código 1	Multa
-----------------	--------------

4.1.9 La Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, que aprobó el REFSPA, dispone que los procedimientos administrativos sancionadores en trámite se rigen por la normatividad vigente al momento de la comisión de la infracción, salvo que la norma posterior sea más beneficiosa para el administrado. En este último caso, la retroactividad benigna es aplicada en primera o segunda instancia administrativa sancionadora, cuando corresponda.

4.2 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA.

4.2.1 El artículo 156° del 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 obstáculo que se oponga a regular 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”*.

4.2.2 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

⁴ Relacionado al inciso 26 del artículo 134° del RLGP

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.

4.2.3 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.

4.2.4 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.

4.2.5 El inciso 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, dispone, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, que estará regida por el principio de tipicidad, el cual establece que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

4.2.6 Se debe tener en cuenta lo sostenido por el autor Morón Urbina, quien señala que: *“La ley debe describir específicamente la conducta o los conceptos jurídicos indeterminados que servirán de guía para la identificación de las conductas ilícitas, tanto para favorecer el conocimiento y previsibilidad de la acción administrativa por parte del administrado, como para acotar el margen discrecional en asuntos sancionadores de la Administración y concretarlos en los supuestos tasados previamente”*⁵.

4.2.7 Del mismo modo, cabe indicar que el Tribunal Constitucional en el fundamento de la Sentencia recaída en el expediente N° 2192-2004-AA/TC ha indicado que: *“El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”*.

4.2.8 El inciso 26 del artículo 134° del RLGP, modificado por Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, vigente al momento en que se levantó el Reporte de Ocurrencias 1105-129 N° 000101 de fecha 12.01.2017, establecía como infracción la conducta referida a *“Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal de la DIGSECOVI, IMARPE, IIAP, los observadores CIAT y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente”*.

⁵ MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Tercera edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2004, p. 628.

- 4.2.9 Al respecto, de la lectura del referido Reporte de Ocurrencias, no se aprecia conducta alguna destinada a impedir u obstaculizar las labores de inspección. Si bien el proceso de muestreo de la descarga de la E/P TASA 427 con matrícula CO-14971-PM no pudo ser culminado debido a que se terminó la descarga antes que se realice la tercera muestra; no existe en el expediente de autos, evidencia indubitable de que la manifestación de la pesca declarada haya originado tal situación, como lo señala la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA en su vigésimo sétimo considerando, en el que indica que *"(...) del Parte de Muestreo 1105-129 N° 002257 y el Reporte de Ocurrencias 1105-129 N° 000101, se verifica que le Inspector dejó constancia que no pudo realizar el muestreo biométrico debido a que no pudo tomar la tercera muestra por falta de recurso hidrobiológico, hecho que se generó debido a que la administrada presentó una declaración completamente alejada de la cantidad descargada, no permitiendo con ello, realizar un adecuado Plan de Muestreo (...)".* Asimismo, el considerando cuadragésimo primero señala *"(...) la administrada incurrió en la comisión de la infracción al proporcionar como peso declarado 40 t. del recurso hidrobiológico anchoveta, cuando la información real es que la E/P TASA 427, descargó en la planta de la empresa **TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A.** la cantidad ascendente a 18.750 t. del recurso hidrobiológico en referencia, no permitiéndole al inspector concluir con el procedimiento de muestreo biométrico correspondiente, obstaculizando las labores de inspección, que tendría como finalidad obtener un muestreo del recurso representativo y aleatorio, el que busca identificar las condiciones en las que se habría realizado la extracción (tallas) (...)".*
- 4.2.10 En tal sentido, del análisis de la descripción de la conducta tipificada citada en los párrafos precedentes, se tiene que la conducta efectuada por la recurrente, no se adecúa a la conducta ilícita administrativa contemplada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP, esto es a impedir u obstaculizar las labores de los inspectores, por lo que la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA impugnada adolecería de vicio de nulidad por vulneración a los principios de debido procedimiento y tipicidad.
- 4.3 **Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA.**
- 4.3.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, se considera que se debe determinar si corresponde declarar de oficio la nulidad de la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.08.2018.
- 4.3.2 Al respecto, 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.**
- 4.3.3 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".*
- 4.3.4 Sobre el particular, se debe 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.

- 4.3.5 En ese sentido, el citado TUO 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.
- 4.3.6 Cabe indicar que resulta útil lo señalado por el autor Danós Ordoñez 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”*⁶.
- 4.3.7 En el presente caso, se entiende al Interés Público como el estricto respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que debe procurar la Administración Pública, y que al haberse afectado uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo como es el principio de legalidad, el cual establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al Derecho; así como el principio de tipicidad, se afectó el interés público.
- 4.3.8 El numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, establece 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 acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario.
- 4.3.9 De acuerdo con el artículo 126° 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 encargado de resolver en segunda y última instancia los recursos impugnativos interpuestos contra las resoluciones sancionadoras del Sector, conduciendo y desarrollando el procedimiento administrativo correspondiente, con arreglo al TUO de la LPAG y las normas específicas que se aprueben por Resolución Ministerial.
- 4.3.10 Igualmente, de acuerdo al artículo 30° del REFSPA, el Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción o el que haga sus veces en los Gobiernos Regionales, como segunda y última instancia administrativa, es el órgano administrativo competente para conocer los procedimientos administrativos sancionadores resueltos por la Autoridad Sancionadora.
- 4.3.11 De lo expuesto, el Consejo de Apelación de Sanciones constituye la segunda y última instancia administrativa en materia sancionadora, por lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.08.2018.
- 4.3.12 Asimismo, 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 a los dos años, contados a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.
- 4.3.13 En ese sentido, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.08.2018.

⁶ DANÓS, Jorge. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima: ARA Editores, 2003, p. 257.

4.3.14 Asimismo, la citada empresa interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.08.2018. En ese sentido, la referida Resolución Directoral no se encuentra consentida, por lo cual la Administración se encuentra dentro del plazo para declarar la nulidad de oficio.

4.3.15 Por 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° de este cuerpo normativo, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.08.2018, toda vez que fue emitida prescindiendo de los requisitos de validez del acto administrativo.

4.4 En cuanto a si es factible de emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

4.4.1 El numeral 12.1 del 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.

4.4.2 De otro lado, el numeral 227.2 del artículo 227° del TUO de la LPAG, dispone: *“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.”*

4.4.3 Por lo antes manifestado, este Consejo considera que corresponde retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento anterior en que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones (DS-PA), a efectos que dicho órgano, en mérito a sus facultades establecidas en los literales a) y b) del artículo 89° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, realice las acciones que correspondan conforme a ley, considerando que el Reporte de Ocurrencias levantado con fecha 12.01.2017 señaló como norma infringida el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.

4.4.4 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente así como los argumentos señalados por la apelante, corresponde declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de apelación interpuesto en el presente procedimiento administrativo sancionador tramitado con el Expediente N° 0261-2017-PRODUCE/DGS, careciendo de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los demás argumentos expuestos por la recurrente, en su recurso administrativo.

Finalmente, es preciso mencionar que si bien 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. Asimismo, 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 TUO del RISPAC, el REFSPA 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, 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 FUNDADO EN PARTE el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A.**, contra la Resolución Directoral N° 5533-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 20.08.2018, en consecuencia declarar la **NULIDAD** de la citada Resolución Directoral, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- RETROTRAER el estado del procedimiento al momento anterior en que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones (DS-PA), para los fines correspondientes, previa notificación a la administrada conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,



LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones