

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones
Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° *1213* -2019-PRODUCE/CONAS -UT

LIMA, 15 AGO. 2019

VISTOS:

- i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **INVERSIONES GENERALES DEL MAR S.A.C.**, con RUC N° 20445587428, en adelante la empresa recurrente, mediante escrito con Registro N° 00051300-2016-1 de fecha 13.06.2018, contra la Resolución Directoral N° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA, emitida el 16.10.2017, que la sancionó con una multa ascendente a 5 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por haber suministrado información incorrecta o incompleta a las autoridades competentes, infracción prevista en el inciso 38¹ del artículo 134° del RLGP.
- ii) El Expediente N° 3987-2016-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el Reporte de Ocurrencias 0218-641:N° 000032, que obra a fojas 09 del expediente, de fecha 07.06.2016, a las 09:47 horas, en la localidad del Santa, el inspector acreditado por el Ministerio de la Producción constató que: *"(...) a las 09:07 horas ingreso a la zona de recepción de descartes de la PPPP PESQUERA MIGUEL ANGEL S.A.C. la cámara de placa B74-824 con el recurso anchoveta, la descarga inicio a las 09:10 horas y finalizó a las 09:42 horas durante la descarga se procedió al conteo de las cubetas que descargaron, obteniendo un total de 270 cubetas descargadas, número que difiere de las 194 cubetas consignadas en la Guía de Remisión N° 001-005539. Por tal motivo se comunicó al Ingeniero Álvaro Domínguez Huamaní, Jefe de Producción, quien proporcionó los documentos de la cámara en mención, que se emitirá un Reporte de Ocurrencias (...)"*.
- 1.2 Por medio de la Notificación de Cargos N° 4031-2017-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 07.06.2017 se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador a la recurrente por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.

¹ Actualmente recogido en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE que aprueba el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSPA.

- 1.3 El Informe Final de Instrucción N° 01616-2017-PRODUCE/DSF-PA-aperalta², emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.
- 1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA³, de fecha 16.10.2017, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 5 UIT, por haber suministrado información incorrecta o incompleta a las autoridades competentes, infracción prevista en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00051300-2016-1, la recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA, de fecha 16.10.2017.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

- 2.1 Verificar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017.
- 2.2 Verificar si la recurrente habría incurrido en el ilícito administrativo establecido en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP; y si la sanción habría sido impuesta de conformidad con la normativa correspondiente.

III. CUESTIÓN PREVIA

3.1 Evaluación de la existencia de causal de nulidad parcial en la Resolución Directoral N° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA respecto a la infracción tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP.

- 3.1.1 Los incisos 1 y 2 del artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁴, en adelante, el TUO de la LPAG, disponen que son causales de nulidad del acto administrativo los vicios referidos a la contravención de la Constitución, las leyes y normas reglamentarias, así como el defecto u omisión de sus requisitos de validez.
- 3.1.2 Asimismo, se debe indicar que uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo es el de legalidad, según el cual, de acuerdo a los 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.
- 3.1.3 En esta línea, es de indicar que conforme a los incisos 2 y 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG, constituyen requisitos de validez de los actos administrativos, entre otros, el objeto y contenido, y su debida motivación. Asimismo, en los referidos incisos se precisa que el contenido debe ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito,

² Notificado el 22.08.2017 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 6655-2017-PRODUCE/DS-PA.

³ Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 6497-2018-PRODUCE/DS-PA, el día 24.05.2018 (fojas 92 del expediente).

⁴ Decreto Supremo publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 25.01.2019.

preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación; y que el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

3.1.4 Asimismo, el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG, señala que la motivación del acto administrativo⁵ deberá ser expresa, 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.**

3.1.5 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 de una norma jurídica**, y, en segundo lugar, razonar como tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva 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.*

3.1.6 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.**

3.1.7 Al respecto, el autor Marcial Rubio Correa indica que: *"(...) el debido proceso, por tanto, no se aplica por igual en todos los procedimientos administrativos conducentes a la producción de actos administrativos. Se usan 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"⁷.*

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 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.

⁷ RUBIO Marcial. *El Estado Peruano según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2006, p. 220.

- 3.1.8 Al respecto, es de indicar que el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, establecía como conducta infractora: "Suministrar información incorrecta o incompleta a las autoridades competentes o negarles el acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera, cuya presentación se exige", siendo que para dicho tipo infractor correspondía la aplicación del Código 38 del Cuadro de Sanciones del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, normas vigente a la fecha de los hechos materia de infracción, el cual establecía como sanción la imposición de una Multa de 5 UIT.
- 3.1.9 Con relación a lo mencionado en el párrafo precedente, resulta pertinente indicar que la referida conducta infractora se encuentra actualmente contenida en el inciso 3 del artículo 134° del RLGP, el cual fuera modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, quedando redactada de la siguiente manera "Presentar información o documentación incorrecta al momento de la fiscalización o cuando sea exigible or la autoridad administrativa de acuerdo a la normatividad sobre la materia, o no contar con documentos que acrediten el origen legal y la trazabilidad de los recursos o productos hidrobiológicos requeridos durante la fiscalización o entregar deliberadamente información falsa u ocultar, destruir o alterar libros, registros, documentos que hayan sido requeridos por el Ministerio de la Producción, o por las empresas Certificadoras/Supervisoras, designadas por el Ministerio". El código 3 del Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas anexo al Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, establece que para el referido tipo infractor corresponde la aplicación de la sanción de Decomiso del total del recurso hidrobiológico y multa.
- 3.1.10 Bajo la premisa de lo expuesto en líneas anteriores, resulta conveniente señalar que de la revisión de la Resolución Directoral N° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017, se advierte que la Dirección de Sanciones – PA en el considerando 23 del acto administrativo precitado ha consignado que la cantidad de cubetas de descarte asciende a 140, información que difiere de la cantidad consignada (194 cubetas) en el Reporte de Ocurrencias 0218-641: N° 000032 de fecha 07.06.2016, documento que obra a fojas 09 del expediente administrativo. En ese sentido, se observa que la falta de congruencia en el extremo referido de la motivación, por cuanto el órgano de primera instancia ha consignado una cantidad que difiere de la cantidad consignada en los medios probatorios actuados en el procedimiento administrativo sancionador.
- 3.1.11 Al respecto, resulta pertinente indicar que el análisis que sustenta la resolución recurrida no evidencia una correcta motivación en virtud de lo expuesto en el párrafo precedente. Bajo la línea de lo expuesto, se indica que la Resolución Directoral N° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA carece de una debida motivación, transgrediendo lo previsto en el inciso 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG⁸, lo cual vulnera el Principio del Debido Procedimiento aplicable a todo procedimiento administrativo sancionador, por cuanto, la debida motivación implica la obligación de la administración de emitir pronunciamientos que se adecúen al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo, entre otros aspectos.

⁸ Artículo 3°. - Requisitos de validez de los actos administrativos
Son requisitos de validez de los actos administrativos. (...)

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

3.1.12 En tal sentido, se concluye que la resolución emitida por primera instancia adolece de una debida motivación; lo cual acarrea la nulidad de la Resolución Directoral N° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA.

3.2 Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA.

3.2.1 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° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017.

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° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

3.2.3 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".

3.2.4 Sobre el tema cabe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, que establece en el artículo III de su Título Preliminar que la finalidad del marco normativo de la referida Ley consiste en que la administración pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. En ese sentido, la precitada Ley ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora⁹ 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.

3.2.5 Para 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 la legalidad el cual establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, así como

⁹ Cabe precisar que, conforme el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen de obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente N° 2506-2004-AA/TC fundamento jurídico):

"Este colegiado en reiteradas ejecutorias ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)."

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 fundada en derecho, se agravó el interés público.

3.2.6 El numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG establece que: *“La nulidad de oficio solo 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 es declarada por resolución del mismo funcionario. Además de declarar la nulidad, la autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo solo puede ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo (...).”*

3.2.7 De acuerdo al artículo 125° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante 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 los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos administrativos sancionadores del Ministerio, conforme a la presente norma y a lo determinado en su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE, por lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017.

3.2.8 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 en el plazo de dos (02) años, contados a partir de la fecha en que han quedado consentidos. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017, al haber sido apelada, aún no es declarada consentida; por tanto, la Administración se encuentra facultada para declarar la nulidad de oficio del acto administrativo en mención.

3.2.9 De esta manera, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA, puesto que se impuso una sanción de multa de 5 UIT a la recurrente sin una adecuada motivación, por presuntamente transgredir la conducta tipificada en el inciso 38 del artículo 134° del RLGP, acción que contraviene lo dispuesto por los principios de legalidad y debido procedimiento que se encuentran recogidos en los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG.

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

3.3.1 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.

3.3.2 De otro lado, 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.

3.3.3 Por lo antes manifestado, este Consejo considera que corresponde retrotraer el procedimiento administrativo al momento en el que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones – PA, a efectos que dicho órgano en mérito de sus

facultades realice las acciones que correspondan y emita un nuevo pronunciamiento conforme a ley.

- 3.3.4 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por la empresa recurrente en su recurso de apelación.

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 TUO del RISPAC; el REFSAPA; el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas en el literal a) 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° 4971-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 16.10.2017, 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 recurrente conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese



LUIS ANTONIO ALVA BURGA
Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones