Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 612 -2019-PRODUCE/CONAS-CT

LIMA, 14 OCT. 2019

VISTOS:

(i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA LUCIANA S.A.C.**, con RUC N° 20114162508, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00084899-2019 de fecha 02.09.2019, contra la Resolución Directoral N° 8011-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019, que la sancionó con una multa ascendente a 9.858 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y con el decomiso del recurso hidrobiológico caballa extraído en exceso (57.989 t.), por exceder los porcentajes establecidos de captura de ejemplares en tallas menores a las establecidas; infracción tipificada en el inciso 6)[1] del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificada por el Decreto Supremo Nº 009-2013-PRODUCE, en adelante el RLGP.

(ii) El expediente N° 6787-2016-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Reporte de Ocurrencias 1102-635 N° 000017 de fecha 24.08.2016, el inspector acreditado de la Dirección General de Supervisión y Fiscalización del Ministerio de la Producción constató: *"(…) al realizar el muestreo a la E/P TIBURON 6 con matrícula CE-4122-PM, según Reporte de Pesaje N° 153, se determinó un 67.21% de ejemplares en tallas menores, lo cual excede el 30% permitido más el 10% adicional por presentar Reporte de Cala N° 4122-000001, según Parte de Muestreo N° 1102-635-000011, el total excedido fue de 27.21% (…)".*

1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 1150-2017-PRODUCE/DSF-PA[2], efectuada el 02.05.2017, se notificó el inicio de Procedimiento Administrativo Sancionador a la recurrente, por la presunta comisión de la infracción al inciso 6) del artículo 134° del RLGP.

1.3 El Informe Final de Instrucción N° 00542-2017-PRODUCE/DSF-PA-aperalta[3], emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.

---

[1] Actualmente recogido en el inciso 11) del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, "Extraer o descargar recursos hidrobiológicos en tallas o pesos menores a los permitidos, superando la tolerancia establecida en la normatividad sobre la materia".

[2] A fojas 29 del expediente.

[3] Notificado el 03.07.2017 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 5088-2017-PRODUCE/DS-PA.

1.4 Mediante Resolución Directoral Nº 5061-2017-PRODUCE/DS-PA[4] de fecha 18.10.2017, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 30.15 UIT y con el decomiso del recurso hidrobiológico caballa extraído en exceso (6.840 t.), por exceder los porcentajes establecidos de captura de ejemplares en tallas menores a las establecidas; infracción tipificada en el inciso 6) del artículo 134° del RLGP.

1.5 Mediante Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2018-PRODUCE/CONAS-CT de fecha 12.04.2018, se declaró la nulidad de oficio de la Resolución Directoral Nº 5061-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.10.2017 y se resolvió retrotraer el estado del procedimiento administrativo.

1.6 Mediante Notificación de Cargos N° 5558-2018-PRODUCE/DSF-PA[5], efectuada el 12.09.2018, se notificó el inicio de Procedimiento Administrativo Sancionador a la recurrente, por la presunta comisión de la infracción al inciso 6) del artículo 134° del RLGP.

1.7 El Informe Final de Instrucción N° 01050-2018-PRODUCE/DSF-PA-lzapata[6], emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.

1.8 Mediante Resolución Directoral Nº 8011-2019-PRODUCE/DS-PA[7] de fecha 06.08.2019, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 9.858 UIT y con el decomiso[8] del recurso hidrobiológico caballa extraído en exceso (57.989 t.), por exceder los porcentajes establecidos de captura de ejemplares en tallas menores a las establecidas, infracción tipificada en el inciso 6) del artículo 134° del RLGP.

1.9 Mediante el escrito de Registro Nº 00084899-2019 de fecha 02.09.2019, la recurrente interpuso Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral Nº 8011-2019-PRODUCE/DS-PA, dentro del plazo legal.

II. FUNDAMENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN

2.1 Sostiene que no existen mecanismos que ayuden a detectar la presencia de juveniles, habiendo omitido la autoridad de primera instancia aplicar el Principio de Culpabilidad y Presunción de Licitud.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral Nº 8011-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019.

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] Notificada el 13.12.2017 mediante Cédula de Notificación Personal N° 14215-2017-PRODUCE/DS-PA.
[5] A fojas 98 del expediente.
[6] Notificado el 05.10.2018 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 12150-2018-PRODUCE/DS-PA.
[7] Notificada el 09.08.2019 mediante Cédula de Notificación Personal N° 10526-2019-PRODUCE/DS-PA.
[8] El artículo 2° de la Resolución Directoral N° 8011-2019-PRODUCE/DS-PA resolvió tener por cumplida la sanción de decomiso respecto a 6.840 t. El artículo 3° de la citada Resolución Directoral declaró inaplicable la sanción de decomiso respecto a la diferencia de 51.149 t. del recurso hidrobiológico caballa.

4.1 **Evaluación de la existencia de causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 8011-2019-PRODUCE/DS-PA**

4.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS[9], en adelante TUO de la LPAG, dispone que la autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular la tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

4.1.2 Igualmente, se debe mencionar que el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de órgano de última instancia administrativa en materia sancionadora, tiene el deber de revisar el desarrollo de todo el Procedimiento Administrativo Sancionador y verificar que éste haya cumplido con respetar las garantías del debido procedimiento. De lo expuesto, se desprende que si se detecta la existencia de un vicio, corresponde aplicar las medidas correctivas del caso.

4.1.3 Los incisos 1) y 2) del artículo 10° del TUO de la LPAG, disponen que son causales de nulidad del acto administrativo los vicios referidos a la contravención de la Constitución, las leyes y normas reglamentarias, así como el defecto u omisión de sus requisitos de validez.

4.1.4 En ese sentido, se debe indicar que una de las características que debe reunir el objeto o contenido del acto es la legalidad, según la cual, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.1 del inciso 1) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

4.1.5 Es por ello que el inciso 2) del artículo 248º del TUO de la LPAG, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, que estará regida por el Principio de Debido Procedimiento, el cual establece que las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

4.1.6 El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que bajo la aplicación del Principio de Debido Procedimiento, los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

4.1.7 De otro lado, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 16.1 del artículo 16° del TUO de la LPAG "*El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación*

[9] Decreto Supremo publicado en el diario oficial "El Peruano" el 25.01.2019.

legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo".

4.1.8 El inciso 1) del artículo 259° del TUO de la LPAG, establece que: "*El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. (...)*".

4.1.9 Asimismo, el inciso 2) del artículo 259° señala que: *"**Transcurrido el plazo máximo para resolver,** sin que se notifique la resolución respectiva, **se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo***". (El resaltado es nuestro).

4.1.10 Por su parte, el inciso 3) del artículo 259° del TUO de la LPAG establece que: *"**La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente**. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio".*

4.1.11 En ese sentido, de la revisión del expediente administrativo, se tiene que el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador contra la recurrente se dio con la Notificación de Cargos N° 1150-2017-PRODUCE/DSF-PA, recibida con fecha **02.05.2017**.

4.1.12 Mediante la Resolución Directoral Nº 8011-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019, notificada mediante Cédula de Notificación Personal Nº 10526-2019-PRODUCE/DS-PA, el día **09.08.2019** (a fojas 157 del expediente), se sancionó a la recurrente con una multa de 9.858 UIT y el decomiso de 57.989 t. del recurso hidrobiológico caballa, por exceder los porcentajes establecidos de captura de ejemplares en tallas o pesos menores a los establecidos, infracción tipificada en el inciso 6) del artículo 134º del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo Nº 012-2001-PE y sus modificatorias, en adelante el RLGP.

4.1.13 De esta manera, habiendo constatado la existencia de caducidad de oficio del Procedimiento Administrativo Sancionador seguido contra la recurrente, a la fecha de emisión de la Resolución Directoral Nº 8011-2019-PRODUCE/DS-PA, conforme al plazo de caducidad establecido al amparo del artículo 259° del TUO de la LPAG, se verifica que la citada Resolución Directoral incurrió en vicio de nulidad por lo que en aplicación de los incisos 1) y 2) del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar su nulidad, toda vez que fue emitida vulnerando los Principios de Legalidad y Debido Procedimiento puesto que fue emitida cuando había caducado el plazo para resolver el presente Procedimiento Administrativo Sancionador; en consecuencia, corresponde a este Consejo declarar el archivo del presente Procedimiento Administrativo Sancionador y su caducidad.

4.1.14 Adicionalmente a lo anterior, el inciso 4) del citado artículo 259° del TUO de la LPAG establece que: "*<u>En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador</u>. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción".* Asimismo, el inciso 5) del citado artículo 259º, indica que *"la declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como tampoco los medios probatorios que no puedan o no resulten necesarios ser actuados nuevamente".* (Subrayado nuestro).

4.1.15 En ese sentido, teniendo en consideración lo antes expuesto, corresponde a la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en el marco de sus competencias, evaluar si corresponde el inicio de un nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador contra la recurrente.

4.2 **Sobre la declaración de nulidad parcial de la Resolución Directoral N° 8011-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019.**

4.2.1 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° 8011-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019.

4.2.2 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 agravien el interés público.

4.2.3 En cuanto al Interés Público, cabe mencionar que de acuerdo a la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC *"(…) el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo"*.

4.2.4 El numeral 13.2 del artículo 13° del TUO de la LPAG, dispone que *"La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante, el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario"*.

4.2.5 Es decir, la nulidad parcial de un acto administrativo se produce cuando el vicio que la causa afecta sólo a una parte de dicho acto y no a su totalidad, siendo necesario que la parte afectada y el resto del acto administrativo sean claramente diferenciables e independientes para que proceda seccionar sólo la parte que adolece de nulidad. Asimismo, cuando se afirma que existe un acto que sufre de nulidad parcial, también se afirma, implícitamente, que en ese mismo acto existe, necesariamente un acto válido, en la parte que no adolece de vicio alguno.

4.2.6 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.

4.2.7 En ese sentido, el TUO de la LPAG 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.

4.2.8 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"[10].

4.2.9 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 Debido Procedimiento, el cual establece que no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento, se ha visto afectado el interés público.

4.2.10 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".*

4.2.11 De acuerdo con el 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 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.

4.2.12 Igualmente, de acuerdo al literal d) del artículo 26° del TUO del RISPAC, el Consejo de Apelación de Sanciones, a nivel nacional, como segunda y última instancia administrativa, conoce los procedimientos sancionadores iniciados en la Dirección General de Seguimiento, Control y Vigilancia (actualmente Dirección de Sanciones- PA), así como los regímenes establecidos en el artículo 45° del mencionado Reglamento iniciados por la citada Dirección General.

4.2.13 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° 8011-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019.

4.2.14 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 (02) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.

4.2.15 En ese sentido, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 8011-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019, fue notificada a la recurrente con fecha 09.08.2019, siendo que con fecha 02.09.2019, ésta interpuso Recurso de Apelación contra la referida Resolución Directoral; en ese sentido, la misma no se encuentra consentida, por lo cual la Administración se encuentra dentro del plazo para declarar la nulidad de oficio.

4.2.16 Por tanto, en el presente caso se configuran los supuestos contemplados en el artículo 213°del TUO de la LPAG, por lo que en aplicación de los incisos 1) y 2) del artículo 10° de la precitada Ley, corresponde declarar la Nulidad de Oficio de la Resolución Directoral N° 8011-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019, en el extremo de la sanción

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

impuesta a la recurrente, por la infracción tipificada en el inciso 6) del artículo 134° del RLGP, toda vez que fue emitida prescindiendo de los requisitos de validez del acto administrativo.

4.3 **En cuanto a si es factible de emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto**

4.3.1 El artículo 12° del TUO de la LPAG, dispone que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha en que se emitió el acto.

4.3.2 En el presente caso, al haberse vulnerado el Principio de Legalidad y del Debido Procedimiento, estando a lo expuesto precedentemente, corresponde archivar el presente Procedimiento Administrativo Sancionador, referido a la sanción impuesta a la recurrente, por infringir el inciso 6) del artículo 134º del RLGP, tramitado con el expediente N° 6787-2016-PRODUCE/DGS.

4.3.3 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos expuestos por la recurrente en su recurso administrativo destinado a desvirtuar la infracción tipificada en el inciso 6) del artículo 134º del RLGP.

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 el RLGP y 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, 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 N° 094-2013-PRODUCE; y, estando a lo acordado mediante Acta de Sesión N° 31-2019-PRODUCE/CONAS-CT de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1º.- DECLARAR la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral Nº 8011-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019; en consecuencia, corresponde declarar la **CADUCIDAD** del Procedimiento Administrativo Sancionador tramitado con el Expediente N° 6787-2016-PRODUCE/DGS y proceder a su **ARCHIVO**; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- DISPONER que conforme a lo dispuesto por el inciso 4) del artículo 259º del TUO de la LPAG, la Dirección de Supervisión y Fiscalización - PA deberá evaluar si

corresponde iniciar un nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador contra la empresa **PESQUERA LUCIANA S.A.C.**

Artículo 3°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación a la recurrente conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

CÉSAR ALEJANDRO ZELAYA TAFUR
Presidente
Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones