



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 006 -2020-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 22 ENE. 2020

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA EXALMAR S.A.A.**, con RUC N° 20380336384 (en adelante, la recurrente), mediante escrito con Registro N° 0085042-2019 de fecha 02.09.2019, contra la Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019, que la sancionó con una multa de 0.525 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) por haber impedido la realización del muestreo biométrico, obstaculizando las labores de supervisión e inspección el día 21.12.2016, infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE (en adelante, el RLGP).
- (ii) El expediente N° 0127-2017-PRODUCE/DSF-PA.

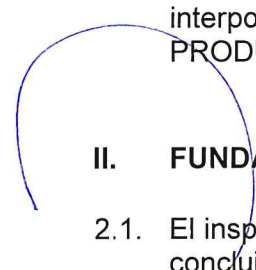
I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Reporte de Ocurrencias 1508-065 N° 000016¹ de fecha 21.12.2016, el inspector de la empresa SGS constató lo siguiente: *"Al realizar el muestro biométrico a la E/P Ancash 2 con matrícula CE-2912-PM, se constató que se suministró información incorrecta, debido a que se me proporcionó como pesca declarada 15TM descargando solo 3.775 TM según RP N° 8037 de la tolva N° 1. Por lo tanto, solo se pudo sacar la primera muestra, obstaculizando de esta manera las labores del inspector."*
- 1.2. Mediante Notificación de Cargos N° 3599-2017-PRODUCE/DSF-PA², recibida por la recurrente el día 29.05.2017, se le comunicó el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el numeral 26° del artículo 134° del RLGP.
- 1.3. Mediante Informe N° 01927-2017-PRODUCE/DSF-PA-lcortez³ de fecha 18 de agosto de 2017, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, emitió su Informe Final de Instrucción.

¹ A fojas 7 del expediente.

² A fojas 14 del expediente.

³ A fojas 38 del expediente.

- 
- 1.4. Mediante Resolución Directoral N° 5201-2017-PRODUCE/DS-PA⁴ de fecha 20 de octubre de 2017, la Dirección de Sanciones - PA resolvió sancionar a la recurrente con una multa de 25 UIT, por haber impedido la realización del muestreo biométrico, obstaculizando las labores de supervisión e inspección el día 21.12.2016, infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.
- 1.5. Mediante Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 017-2018-PRODUCE/CONAS⁵ de fecha 22 de enero de 2018, el Consejo de Apelación de Sanciones – CONAS declaró la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 5201-2017-PRODUCE/DS-PA, y dispuso retrotraer el estado del procedimiento al momento anterior en que el vicio se produjo.
- 1.6. Mediante Notificación de Cargos N° 5520-2018-PRODUCE-DSF-PA⁶, recibida por la recurrente el día 10 de setiembre de 2018, se le comunicó el inicio de un nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 26° del artículo 134° del RLGP.
- 1.7. Mediante Notificación de Cargos N° 05819-2018-PRODUCE/DSF-PA⁷, recibida por la recurrente el día 03.10.2018, se le advirtió de un error en la numeración del expediente señalado en la Notificación de Cargos N° 5520-2018-PRODUCE-DSF-PA; en tal sentido, se le indicó que el expediente se encontraba signado con el número 0127-2017-PRODUCE/DGS.
- 1.8. Mediante Informe Final de Instrucción N° 00185-2019-PRODUCE/DSF-PA-ramaya⁸ de fecha 26.02.2019, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA, en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, emitió su Informe Final de Instrucción.
- 1.9. Mediante Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA⁹ de fecha 06.08.2019, la Dirección de Sanciones - PA resolvió sancionar a la recurrente con una multa de 0.525 UIT, por haber impedido la realización del muestreo biométrico, obstaculizando las labores de supervisión e inspección el día 21.12.2016; infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.
- 1.10. Mediante escrito con Registro N° 00085042-2019 de fecha 02.09.2019, la recurrente interpone el Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA.
- 

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1. El inspector señaló que el plan de muestreo sí se llegó a realizar, pero que no se pudo concluir; esto evidenciaría que en ningún momento la recurrente impidió las labores de inspección y/o realización del parte de muestreo, quedando así desvirtuada la imputación de obstaculizar o impedir las labores de inspección.

⁴ Notificado con fecha 07.11.2017 conforme consta en la Cédula de Notificación Personal N° 12311-2017-PRODUCE/DS-PA a fojas 52 del expediente.

⁵ Notificado con fecha 24.01.2018 conforme consta en la Cédula de Notificación Personal N° 00000017-2018-PRODUCE/CONAS a fojas 68 del expediente.

⁶ A fojas 74 del expediente.

⁷ A fojas 75 del expediente.

⁸ Notificado con fecha 07.03.2019 conforme consta en la Cédula de Notificación Personal N° 2988-2019-PRODUCE/DS-PA a fojas 94 del expediente

⁹ Notificado con fecha 09.08.2019 conforme consta en la Cédula de Notificación Personal N° 10522-2019-PRODUCE/DS-PA a fojas 105 del expediente

- 2.2. No se ha vulnerado ningún bien jurídico, ni la conducta de la recurrente generó un riesgo concreto; con lo que, la sanción que se le impone en la Resolución Directoral 8008-2019-PRODUCE/DS-PA es excesiva.
- 2.3. Para imputar responsabilidad a un administrado por la comisión de una infracción, es necesario que exista intencionalidad en su conducta, circunstancia que no se ha producido en el presente caso, pues el actuar de la recurrente no estuvo dirigido a *"impedir u obstaculizar las labores del inspector"*; todo lo contrario, siempre fueron respetuosos de la normatividad pesquera.
- 2.4. La acción de la recurrente no puede ser sancionada, debido a que, en otros casos, la propia administración ha reconocido que no se encuentra tipificada como tal en la normativa pesquera vigente.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1. Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA.
- 3.2. De corresponder que se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.
- 3.3. Evaluar si corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ANÁLISIS

4.1. Evaluación de la existencia de causal de nulidad de la Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA

- 4.1.1. En el numeral 1.2. del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General¹⁰ (en adelante el TUO de la LPAG), se 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.
- 4.1.2. En el artículo 3° del TUO de la PLAG se señala que la validez de un acto administrativo se encuentra sujeta a que éste haya sido emitido conforme al ordenamiento jurídico, es decir, cumpliendo con los requisitos de validez: i) competencia; ii) objeto o contenido (el cual debe ser lícito, preciso posible física y jurídicamente); iii) finalidad pública; iv) debida motivación; y v) procedimiento regular (cumplimiento del procedimiento previsto para su

¹⁰ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 25.01.2019.

generación); habiéndose establecido en nuestro ordenamiento que todo acto administrativo es presuntamente válido (presunción *iuris tantum*), en tanto no sea declarada su nulidad por autoridad administrativa competente, conforme lo dispone el artículo 9° del referido texto normativo.

4.1.3. En el inciso 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG se indica, entre otros, que son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez.

4.1.4. En el inciso 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, se precisa 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.

4.1.5. Al respecto, debemos tener en consideración que el procedimiento administrativo sancionador es aquél mecanismo compuesto por un conjunto de actos destinados a determinar la comisión o no de una infracción administrativa, con la finalidad de acreditar la responsabilidad del administrado frente al ejercicio del *ius puniendi* estatal; siendo que, conforme al Principio del Debido Procedimiento ninguna sanción puede imponerse sin la previa tramitación del procedimiento legalmente establecido, de conformidad con el marco legal vigente.

4.1.6. En ese sentido, en el inciso 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG, se señala 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. Asimismo, en el inciso 2 del citado artículo, se establece 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.

4.1.7. En el presente caso, de la documentación obrante en el expediente, se observa que mediante Notificación de Cargos N° 3599-2017-PRODUCE/DSF-PA, recibida por la recurrente el día 29.05.2017, se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el inciso 26° del artículo 134° del RLGP.

4.1.8. Ante ello, la Dirección de Sanciones emitió la Resolución Directoral N° 5201-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 20 de octubre de 2017, en la que dispuso sancionar a la recurrente con una multa de 25 UIT, por haber impedido la realización del muestreo biométrico, obstaculizando las labores de supervisión e inspección el día 21.12.2016, infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.

4.1.9. Sin embargo, mediante Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 017-2018-PRODUCE/CONAS¹¹ de fecha 22 de enero de 2018, este Consejo declaró la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 5201-2017-PRODUCE/DS-PA, y dispuso retrotraer el estado del procedimiento al momento anterior en que el vicio se produjo.

4.1.10. En consecuencia, la Dirección de Sanciones - PA comunicó a la recurrente el inicio de un nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador mediante Notificación de Cargos

¹¹ Notificado con fecha 24.01.2018 conforme consta en la Cédula de Notificación Personal a fojas 68 del expediente.

N° 5520-2018-PRODUCE/DSF-PA; respecto del cual, se emitió la Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019, en la que se sancionó a la recurrente con una multa de 0.525 UIT por haber impedido la realización del muestreo biométrico, obstaculizando las labores de supervisión e inspección el día 21.12.2016; infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del RLGP.



4.1.11. Estando a lo señalado, considerando la fecha en que se inició el procedimiento administrativo sancionador a la recurrente (29.05.2017), consta que se notificó nuevamente el inicio del procedimiento administrativo sancionador (03.10.2018) sin que la autoridad administrativa de primera instancia previamente declare la caducidad del procedimiento, toda vez que había transcurrido en exceso el plazo establecido en el artículo 259° del TUO de la LPAG, evidenciando que a la fecha que fue notificada con la sanción administrativa resuelta con la Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA (09.08.2019), el presente procedimiento administrativo sancionador había caducado.

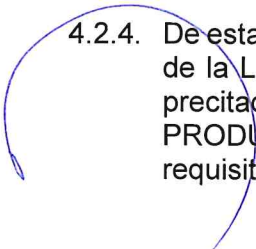
4.1.12. Por lo tanto, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019, por haber sido emitida prescindiendo del procedimiento regular establecido para su generación, contraviniendo lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG.

4.2. Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA

4.2.1. En el numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG se dispone que puede declararse 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.

4.2.2. De la misma manera, en el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG se 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.

4.2.3. Así tenemos que, considerando que la recurrente planteó, dentro del plazo legal, su Recurso de Apelación frente a lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA, ésta no tiene la condición de consentida; por lo cual, la Administración se encuentra dentro del plazo legal para declarar la nulidad de oficio.



4.2.4. De esta manera, al configurarse los supuestos contemplados en el artículo 213° del TUO de la LPAG, y de conformidad con lo establecido en el inciso 2 del artículo 10° de la precitada Ley, se declara la Nulidad de Oficio de la Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019, toda vez que fue emitida prescindiendo de los requisitos de validez del acto administrativo.

4.3. Evaluación sobre si corresponde declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador

4.3.1. En el artículo 156° del TUO de la LPAG se 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.

- 4.3.2. De igual forma, en el inciso 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG se señala 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. Asimismo, el inciso 2 del citado artículo establece 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.**
- 4.3.3. Por su parte, en el inciso 3 del artículo 259° del TUO de la LPAG se determina 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.
- 4.3.4. Según lo señalado por Juan Carlos Morón Urbina¹², se debe entender que: *“(…) la caducidad del procedimiento administrativo sancionador permite que el administrado que interactúa con la potestad sancionadora de la Administración Pública no permanezca en un estado constante de incertidumbre jurídica respecto a una posible sanción, de manera que el paso del tiempo elimina dicha situación a favor del administrado”.* En tal sentido, estamos ante la tramitación un procedimiento sujeto a un plazo legal, en el cual la autoridad administrativa debe ejercer la potestad sancionadora; por lo que la Dirección de Sanciones – PA, sólo podría determinar la existencia de una infracción a la normatividad en materia de pesquería y acuicultura antes del vencimiento del plazo de caducidad.
- 4.3.5. En el presente caso, estando a los antecedentes y consideraciones expuestas en el numeral 4.1, se advierte que el inicio del procedimiento administrativo fue notificado a la recurrente el 29.05.2017, mediante Notificación de Cargos N° 3599-2017-PRODUCE/DSF-PA; mientras que, la sanción administrativa resuelta con la Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA, le fue notificada a la recurrente el 09.08.2019, mediante Cédula de Notificación Personal N° 10522-2019-PRODUCE/DS-PA.
- 4.3.6. En ese sentido, conforme a lo dispuesto por los incisos 1 y 2 del artículo 259° del TUO de la LPAG, y dado que se ha vencido el plazo previsto en el citado artículo, contado desde la fecha en que se notificó el inicio del procedimiento administrativo sancionador, hasta la fecha en que se notificó la resolución que impone la sanción de multa; se determina que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra caducado, al haberse sobrepasado el plazo máximo establecido por la norma.
- 4.3.7. Siendo así, corresponde declarar la caducidad del procedimiento tramitado con el expediente N° 0127-2017-PRODUCE/DSF-PA y proceder a su archivo, de acuerdo a lo establecido en los incisos 2 y 3 del artículo 259° del TUO de la LPAG.
- 4.3.8. Sin perjuicio de lo anterior, conforme a lo dispuesto en el inciso 4 del citado artículo 259° del TUO de la LPAG, corresponde a la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA,

¹² Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II Décima cuarta edición: abril 2019. Pág. 538.

en el marco de sus competencias, evaluar si corresponde el inicio de un nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador contra la recurrente.

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

- 4.4.1. 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.
- 4.4.2. En el presente caso, al haberse determinado que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra caducado, conforme a lo expuesto precedentemente, corresponde archivar el presente Procedimiento Administrativo Sancionador, tramitado con el expediente N° 0127-2017-PRODUCE/DSF-PA.
- 4.4.3. En ese sentido, 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 26 del artículo 134° 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 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE, el artículo 5° de la Resolución Ministerial N° 236-2019-PRODUCE; y, estando a lo acordado mediante Acta de Sesión N° 001-2020-PRODUCE/CONAS-CP del Área Especializada Colegiada de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR la NULIDAD DE OFICIO de la Resolución Directoral N° 8008-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.08.2019, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- DECLARAR la CADUCIDAD del Procedimiento Administrativo Sancionador tramitado con el Expediente N° 0127-2017-PRODUCE/DSF-PA, dándolo por concluido; y proceder a su **ARCHIVO**.

Artículo 3°.- DISPONER que conforme al inciso 4) del artículo 259° del TUO de la LPAG, la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA deberá evaluar, de conformidad con

sus competencias, si corresponde iniciar un nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador contra la empresa **PESQUERA EXALMAR S.A.A.**

Artículo 4°.- 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,



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