MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN
Consejo de Apelación de Sanciones
Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería

Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 20 -2020-PRODUCE/CONAS-2CT

LIMA, 21 ENE. 2020

VISTOS:

(i) A través de la Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 22.03.2019, se declaró la Nulidad Parcial de Oficio e Infundado el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA DIAMANTE S.A.,** en adelante la empresa recurrente, con RUC N° 20159473148, contra la Resolución Directoral N° 869-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.01.2019, quedando agotada la vía administrativa.

(ii) El Informe N° 00014-2019-PRODUCE/DS-PA-elavado de fecha 16.07.2019, emitido por la Dirección de Sanciones - PA, a través del cual pone en conocimiento del Consejo de Apelación de Sanciones que la empresa recurrente fue sancionada dos veces por el mismo hecho y fundamento.

(iii) A través del Escrito de Registro N° 00119371-2019, de fecha 17.12.2019, la empresa recurrente solicita la nulidad de oficio de la Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 22.03.2019, en aplicación del principio de non bis in ídem.

(iv) Expediente Nº 3216-2018-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante la Resolución Directoral N° 869-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.01.2019, se sancionó a la empresa recurrente con la suspensión de la licencia de operación de su planta de procesamiento de harina de pescado, por haber incurrido en la infracción tipificada en el inciso 101 del artículo 134º del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo Nº 012-2001-PE, y sus modificatorias correspondientes, en adelante el RLGP[1].

[1] Relacionado al inciso 66 del artículo 134° del RLGP, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

1.2 A través de la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 22.03.2019[2], se declaró la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 869-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.01.2019, e infundado el recurso de apelación interpuesto por la empresa recurrente contra la referida Resolución Directoral, quedando agotada la vía administrativa.

1.3 Mediante el Informe N° 00014-2019-PRODUCE/DS-PA-elavado de fecha 16.07.2019, emitido por la Dirección de Sanciones - PA, a través del cual se pone en conocimiento del Consejo de Apelación de Sanciones que la empresa recurrente fue sancionada dos veces por el mismo hecho y fundamento.

1.4 A través del Escrito de Registro N° 00119371-2019, de fecha 17.12.2019, la empresa recurrente solicita la nulidad de oficio de la Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT, en aplicación del principio de non bis in ídem.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

2.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT.

2.2 De corresponder que se declare la nulidad de la citada Resolución Directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

III. CUESTIÓN PREVIA

3.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT

3.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS[3], en adelante el 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 tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida".*

3.1.2 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.

---

[2] Notificada a la empresa recurrente con Cédula de Notificación Personal N° 00000182-2019-PRODUCE/CONAS-2CT, el 29.03.2019.

[3] Decreto Supremo publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 25.01.2019.

3.1.3 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.

3.1.4 En ese sentido, se debe indicar que una de las características que debe reunir el objeto o contenido del acto es la legalidad, según 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.

3.1.5 En cuanto a los requisitos de validez del acto, el artículo 3° del TUO de la LPAG dispone, entre otros, que es requisito de validez del acto administrativo el procedimiento regular según el cual el acto administrativo debe conformarse mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

3.1.6 Por su parte, el inciso 11 del artículo 248° del TUO de la LPAG, establece el principio del Non bis in ídem, según el cual no se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie identidad entre el sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

3.1.7 En cuanto a la definición del principio del non bis in ídem, se debe señalar que el Tribunal Constitucional ha explicado en la sentencia recaída en el Expediente Nº 2050-2002-AA/TC, que se trata de un principio de orden constitucional al formar parte del contenido implícito del debido proceso, previsto en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución. Asimismo, señaló que tiene un doble contenido: material o sustantivo y el procesal. El primero de ellos alude a la proscripción de que sobre un mismo sujeto recaigan dos sanciones (penales o administrativas) respecto a un mismo hecho o conducta sancionable; mientras que la segunda es una fase instrumental del principio que alude a la prohibición de que una persona sea objeto de dos procesos o procedimientos respecto a un mismo hecho, bajo los mismos fundamentos[4]. Expresamente el Tribunal Constitucional en la sentencia precitada dispuso lo siguiente: *En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.*

[4] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia del 16.04.2003 – Expediente Nº 2050-2002-AA/TC. Lima: TC, 2003, fundamento 19.

3.1.8 Al respecto, resulta de utilidad considerar los presupuestos de operatividad de este principio, los cuales se refieren a la identidad subjetiva, objetiva y causal o de fundamento. En cuanto a la identidad subjetiva, que para que se configure este presupuesto el administrado debe ser el mismo en ambos procedimientos; igualmente, respecto a la identidad objetiva, los hechos constitutivos de la infracción deben ser los mismos en ambos procedimientos, y; finalmente, la identidad causal o de fundamento se refiere a la identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras[5].

3.1.9 En el presente caso de la revisión de la Resolución Directoral N° 869-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.01.2019, recaída en el expediente administrativo N° 3216-2018-PRODUCE/DSF-PA, se desprende que se sancionó a la empresa recurrente con la suspensión de la licencia de operación de la planta de procesamiento hasta que cumpla con realizar el depósito bancario correspondiente, por haber incumplido con realizar el depósito bancario del monto total del decomiso del recurso hidrobiológico anchoveta dentro del plazo establecido por las disposiciones legales, infracción prevista en el inciso 101 del artículo 134 del RLGP. La referida Resolución Directoral fue apelada por la empresa recurrente y se declaró su nulidad parcial de oficio en el extremo referido a la imposición de la sanción modificándola de suspensión a una multa ascendente a 6.0589 UIT e infundado el recurso de apelación, a través Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 22.03.2019.

3.1.10 De otro lado, de la revisión de la Resolución Directoral N° 7133-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.11.2018, recaída en el expediente administrativo N° 4731-2018-PRODUCE/DSF-PA, se desprende que se sancionó a la empresa recurrente con la suspensión de la licencia de operación de la planta de procesamiento hasta que cumpla con realizar el depósito bancario correspondiente, por haber incumplido con realizar el depósito bancario del monto total del decomiso del recurso hidrobiológico anchoveta dentro del plazo establecido por las disposiciones legales, infracción prevista en el inciso 101 del artículo 134 del RLGP. La referida Resolución Directoral fue apelada por la empresa recurrente y se declaró su nulidad parcial de oficio en el extremo referido a la imposición de la sanción modificándola de suspensión a una multa ascendente a 6.0589 UIT e infundado el recurso de apelación, a través Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 255-2019-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 11.04.2019.

3.1.11 Cabe precisar que de la revisión de las precitadas resoluciones directorales, se desprende que ambas sustentan la existencia de la infracción en virtud del Acta de Decomiso Provisional de Recursos Hidrobiológicos N° 059071 de fecha 28.05.2015, en la que consta que se procedió a decomisar la cantidad de 25.290 t., del recurso hidrobiológico anchoveta, recurso que fue entregado a la planta de la empresa recurrente conforme se desprende del Acta de Retención de pago del Decomiso Provisional de Recursos hidrobiológicos N° 059069 de fecha 28.05.2015.

[5] MORON URBINA, JUAN CARLOS. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Quinta Edición, Gaceta Jurídica, Lima 2006.

3.1.12 Considerando lo expuesto se advierte que existe identidad subjetiva entre los sujetos pues en ambos expedientes se inició procedimiento administrativo sancionador a la empresa recurrente.

3.1.13 Igualmente, se advierte que existe identidad objetiva en los procedimientos materia de revisión toda vez que los hechos constitutivos de la infracción de los dos procedimientos administrativos están referidos a que la empresa recurrente incumplió con efectuar el depósito bancario dentro del plazo establecido por las disposiciones legales.

3.1.14 De otro lado, en cuanto a la identidad causal o de fundamento se debe señalar que ambos procedimientos administrativos se iniciaron por contravenir la normatividad pesquera, en particular, por haber incumplido con realizar el depósito bancario del monto total del decomiso del recurso hidrobiológico anchoveta dentro del plazo establecido por las disposiciones legales, infracción prevista en el inciso 101 del artículo 134º del RLGP.

3.1.15 De lo expuesto, este Consejo considera en cuanto al contenido del acto administrativo que diera lugar a la Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT y en consecuencia en la Resolución Directoral N° 869-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.01.2019, se configura los tres presupuestos de operatividad del principio Non bis in ídem. En efecto, tal como se desprende del análisis efectuado a los procedimientos administrativos sancionadores vinculados, la empresa recurrente fue sancionada dos veces por el mismo hecho y fundamento.

3.1.16 En conclusión, de acuerdo a lo establecido por el inciso 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, el acto administrativo contenido en la Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT y en consecuencia en la Resolución Directoral N° 869-2019-PRODUCE/DS-PA, adolece de un vicio que causa su nulidad, ello debido a que fue emitido contraviniendo el principio del non bis in ídem previsto en el inciso 11 del artículo 248° del TUO de la LPAG.

3.1.17 Por consiguiente, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° de la LPAG y en salvaguarda del interés público que corresponde ser cautelado por toda entidad pública a través de sus actuaciones administrativas, corresponde declarar la nulidad de la Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT y en consecuencia, declarar la nulidad de la Resolución Directoral Nº 869-2019-PRODUCE/DS-PA.

3.2 **Sobre la declaración de nulidad de la Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT**

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 de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT.

3.2.2 El inciso 211.1 del artículo 211° 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 agravien 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 sancionadora[6] 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 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 agravió el interés público.

3.2.6 El inciso 211.2 del artículo 211° 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 sólo puede ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del*

[6]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 fundad 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 sólo 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 (...)".

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 resolutivo 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 de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT.

3.2.8 De esta manera, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT y en consecuencia, declarar la nulidad de la Resolución Directoral Nº 869-2019-PRODUCE/DS-PA en aplicación de 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 227.2 del artículo 227° 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 En el presente caso, corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado a la empresa recurrente, tramitado con el expediente N° 3216-2018-PRODUCE/DSF-PA; por haber incumplido con realizar el depósito bancario del mónto total del decomiso del recurso hidrobiológico anchoveta dentro del plazo establecido por las disposiciones legales, infracción prevista en el inciso 101 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 la LGP, el RLGP; el TUO del RISPAC, el REFSPA y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas en el literal 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, 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° 001-2020-PRODUCE/CONAS-2CT de la Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1º.- DECLARAR la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución de Consejo de Apelación de Sanciones N° 163-2019-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 22.03.2019 y en consecuencia, declarar la nulidad de la Resolución Directoral Nº 869-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.01.2019; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; en consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la empresa **PESQUERA DIAMANTE S.A.,** tramitado en el expediente N° 3216-2018-PRODUCE/DSF-PA; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa recurrente de la presente resolución conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

LUIS ANTONIO ALVA BURGA
Presidente
Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones