MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 154 -2020-PRODUCE/CONAS-1CT

LIMA, 25 JUN. 2020

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa NEGOCIOS INDUSTRIALES REAL NIRSA S.A., en adelante la empresa recurrente, debidamente representada por la señora Ydania Marlene Roncalla Cayetano identificada con DNI Nº 08229798, mediante escrito con Registro N° 00068242-2019 de fecha 16.07.2019, ampliado mediante escrito con Registro N° 00001002-2020 de fecha 07.01.2020 y escrito con Registro Adjunto N° 00001002-2020-1 de fecha 13.02.2020, contra la Resolución Directoral Nº 6861-2019-PRODUCE/DS-PA de 28.06.2019, que declaró improcedente la solicitud de Acogimiento al pago con descuento por reconocimiento de responsabilidad establecida en el literal 1 del artículo 41° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas aprobada mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE; y la sancionó con una multa de 58.515 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por haber realizado viajes de pesca de atún sin contratar como parte de la tripulación de la embarcación de bandera extranjera con permiso de pesca, con un mínimo de 30% de personal de nacionalidad peruana, infracción tipificada en el inciso 97 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo Nº 012-2001-PE y sus modificatorias correspondientes, en adelante el RLGP.
- (ii) El Expediente N° 3877-2018-PRODUCE/DSF-PA.

ANTECEDENTES

1.1 De las Actas de Fiscalización N° 07 AFI 000176 y 07 AFI 000177, ambas de fecha 22.12.2017 en la localidad de Callao, el inspector del Ministerio de la Producción, debidamente acreditado constató lo siguiente: "(...) procedieron a realizar la fiscalización a la embarcación pesquera de cerco de bandera ecuatoriana RAFA A con matrícula P-00-00727, con la finalidad de verificar y dar cumplimiento a la normativa pesquera vigente en el marco de la Ley General de Pesca D.L. N° 2597, juntamente con personal de Guarda Costa de la Marina del Perú (...) constatándose que se encontraba terminando faena de pesca en coordenadas 15° 26′47.17"S y 75°48′21.97"W (...) proporcionándonos el permiso de pesca según RD N° 677-2017-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 23/11/2017 donde otorgada a la empresa NEGOCIOS INDUSTRIALES REAL NIRSA S.A., para operar la embarcación pesquera ecuatoriana RAFA A en la extracción del recurso atún (...) con destino para consumo humano directo (...); el listado de tripulantes donde indica 21 tripulantes con 01 observador de IMARPE, de los cuales 13 son marineros pescadores y de ellos 10 son de nacionalidad ecuatoriana y 03

de nacionalidad peruana (siendo solo el 23.08%) (...). Se verificó en sus bodegas de almacenamiento de recursos hidrobiológicos contenía 160 tm de pesca declarada del recurso hidrobiológico bonito (sarda chilensis chilensis) distribuido en 04 bodegas (...), Ante los hechos constatados se determinó que el administrado incurrió en la conducta infractora tipificada en el numeral 5) "extraer recursos hidrobiológicos sin en correspondiente permiso de pesca, ya que de acuerdo a lo antes mencionado se constató en sus bodegas de almacenamiento de recursos hidrobiológicos la cantidad de 160 tm del recurso bonito (sarda chilensis chilensis), el cual no figura en el permiso de pesca para su extracción, y el numeral 97) realizar viajes o faenas de pesca de atún son contar con el porcentaje de tripulantes peruano según indica el D.S N° 032-2003-PRODUCE y su modificatoria D.S. 005-2015.PRODUCE, informándole al administrado el decomiso total del recurso hidrobiológico bonito (sarda chilensis chilensis), las 160 tm. (...).

- 1.2 Mediante Notificación de Cargos N° 4810-2018-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 02.07.2018 (fojas 99 del expediente), precisada mediante Notificación de Cargos N° 5162-2018-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 20.07.2018 (fojas 123 del expediente) y Notificación de Cargos N° 5883-2018-PRODUCE/DSF-PA, efectuada el 11.10.2018 (fojas 131 del expediente); se inició el Procedimiento Administrativo Sancionador a la empresa recurrente por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 5 y 97 del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 Mediante escrito con Registro N° 00063543-2018 de fecha 09.07.2018, la empresa recurrente solicita el acogimiento al régimen de pago con descuento del 50% establecido en el artículo 41° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, reconociendo en forma expresa su responsabilidad en la comisión de los hechos imputados mediante Notificación de Cargos N° 4810-2018-PRODUCE/DSF-PA; asimismo, adjuntó los respectivos comprobantes de pago de las sanciones y expresó su renuncia a interponer cualquier tipo de recurso administrativo
- 1.4 Mediante escrito con Registro N° 00100971-2018 de fecha 16.10.2018 (fojas 133 del expediente) respectivamente, la empresa recurrente solicita la acumulación del expediente N° 3875-2018-PRODUCE/DSF-PA al presente expediente para evitar que se afecte el principio Non Bis In Idem por una supuesta duplicidad de expedientes sancionadores por la misma fiscalización y el reconocimiento acogimiento al régimen de pago con descuento del 50% establecido en el artículo 41° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE (el resaltado es nuestro).
- 1.5 El Informe Final de Instrucción N° 02239-2018-PRODUCE/DSF-PA-aperalta¹ de fecha 13.11.2018, emitido por la Dirección de Supervisión y Fiscalización PA en su calidad de órgano instructor de los Procedimientos Administrativos Sancionadores, en el cual se concluye que no corresponde la acumulación del expediente N° 3875-2018-PRODUCE/DSF-PA al presente expediente; señalando además que la empresa recurrente habría incurrido en la comisión de las infracciones tipificadas en los incisos 5 y 97 del artículo 134° del RLGP, recomendando que deberá declararse procedente su solicitud de acogimiento al régimen de pago con descuento del 50% establecido en el artículo 41° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE; debiéndose tener por

Notificado el 21.11.2018 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción Nº 14616-2018-PRODUCE/DS-PA, a fojas 161 del expediente.

cumplida la sanción de multa impuesta por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 5 del artículo 134° del RLGP, y aplicar la sanción de multa correspondiente por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 97 del artículo 134° del RLGP (el resaltado es nuestro).

- 1.6 Mediante escrito con Registro N° 00121922-2018 de fecha 27.11.2018, la empresa recurrente presenta sus descargos contra el Informe Final de Instrucción N° 02239-2018-PRODUCE/DSF-PA-aperalta, respecto a la acumulación de expedientes solicitada en relación a la comisión de la infracción tipificada en el inciso 5 del artículo 134° del RLGP; y la confiscatoriedad e inaplicabilidad de la sanción de multa por la comisión de la infracción tipificada en el inciso 97 del artículo 134° del RLGP, indicando además que su cálculo se debió realizar bajo los alcances de lo dispuesto por el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspección y Sanciones Pesqueras y Acuícuolas, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE para no contravenir el principio de Seguridad Jurídica; solicitando además el uso de la palabra (fojas 166 a 168 del expediente) (el subrayado es nuestro);
- 1.7 Mediante la Resolución Directoral Nº 6861-2019-PRODUCE/DS-PA de 28.06.2019², se declaró improcedente la solicitud de Acogimiento al pago con descuento por reconocimiento de responsabilidad establecida en el literal 1 del artículo 41° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas aprobada mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE; y la sancionó con una multa de 58.515 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por haber realizado viajes de pesca de atún sin contratar como parte de la tripulación de la embarcación de bandera extranjera con permiso de pesca, con un mínimo de 30% de personal de nacionalidad peruana, infracción tipificada en el inciso 97 del artículo 134° del RLGP.
- 1.8 Mediante escrito con Registro N° 00063693-2019 de fecha 16.07.2019, ampliado mediante escrito con Registro N° 00001002-2020 de fecha 07.01.2020 y escrito con Registro Adjunto N° 00001002-2020-1 de fecha 13.02.2020, la empresa recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 6861-2019-PRODUCE/DS-PA de 28.06.2019.
 - 9 Mediante Constancia de Audiencia de fecha 11.02.2020, se deja constancia de la asistencia de la empresa recurrente a la diligencia de uso de la palabra ratificando los argumentos expuestos en sus escritos de descargo señalados precedentemente.

II. FUNDAMENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN

2.1 La empresa recurrente sostiene *respecto de la infracción al inciso 5 del artículo 134 del RLGP* que se ha declarado la improcedencia de su solicitud al acogimiento al régimen de pago con descuento del 50% establecido en el artículo 41° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, sin tomar en cuenta que se debió proceder a la acumulación de expedientes, dado que con fecha 06.07.2018 recibieron la notificación de cargos N° 4951-2018-PRODUCE, correspondiente al expediente N° 3875-2018-PRODUCE/DSF-PA, mediante la cual se le imputo la comisión de las infracciones previstas en los incisos 5 y 26 del artículo 134° del RLGP, cuando ya se le había iniciado

Notificada a la empresa recurrente mediante Cédula de Notificación Personal Nº 8954-2019-PRODUCE/DS-PA el día 01.07.2019 (fojas 181 del expediente).

el presente procedimiento administrativo sancionador por la investigación de los mismos hechos que determinaron la imputación de la citada infracción tipificada en el inciso 5 del artículo 134° del RLGP.

- 2.2 Asimismo indica que la determinación de las multas impuestas por la comisión de las infracciones imputadas se vulnera el principio de razonabilidad generándose una desproporción entre las sanciones y las conductas reprimidas dado que se aplica la misma sanción sin realizar una distinción entre una falta o una infracción leve, grave o muy grave, siendo que no todas las conductas ilícitas tienen el mismo beneficio ilícito, la misma gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, el prejuicio económico causado o las circunstancias de la comisión de la infracción, entre otros.
- 2.3 Respecto de la infracción tipificada en el inciso 97 del artículo 134 del RLGP, indica que ha cumplido con lo dispuesto en el numeral 4.6 de la Resolución Directoral N° 170-2019-PRODUCE-DGSFS.PA que establece que en los casos en que se cuente con 10 a 13 tripulantes, la cantidad mínima de tripulantes peruanos debe ser de 03 (tres), siendo que en su caso los tripulantes que realizaban el trabajo manual en la embarcación pesquera RAFA A eran un total de 11 marineros de los cuales 3 eran de nacionalidad peruana.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 6861-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 28.06.2019.
- 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

- En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral Nº 6861-2019-PRODUCE/DS-PA
- 4.1.1 El artículo 156º del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³, 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 En tal sentido, se debe mencionar que el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de órgano revisor de última instancia administrativa, 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,

Publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 25.01.2019.

- 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 Asimismo, se debe indicar que uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo es el de legalidad, según el cual, de acuerdo a lo establecido en el inciso 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 En ese sentido, el inciso 5.4 del artículo 5° de la norma indicada, dispone que el contenido del acto administrativo deba comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados. Al respecto, el tratadista Juan Carlos Morón Urbina considera que se contraviene al ordenamiento cuando la instancia decisoria no se pronuncia sobre las pretensiones de los administrados o las evidencias fundamentales aportadas en el procedimiento (incongruencia omisiva).⁴
- 4.1.6 De otro lado, el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, dispone como principio fundamental del procedimiento administrativo, entre otros, el principio del 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.
- 4.1.7 Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que el autor citado en el inciso 4.1.5 sostiene que el derecho a ofrecer y producir pruebas se refiere al derecho de presentar material probatorio y de exigir que la administración actúe las ofrecidas por el administrado. Igualmente, sostiene que el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho se refiere a que las decisiones de la administración respecto a los intereses y derechos de los administrados deben considerar expresamente los argumentos jurídicos y de hecho, así como las cuestiones propuestas por éstos, en particular aquellas cuya importancia y congruencia tengan relación de causalidad con el asunto principal y con la decisión a emitirse (el resaltado es nuestro).
- 4.1.8 Del mismo modo, se debe indicar que el Tribunal Constitucional señaló en los fundamentos 24 y 25 de la sentencia recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC: "(...) El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...) El



⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General". Octava edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2009, p.141.

derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado".⁵

- 4.1.9 Asimismo, cabe indicar que, 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 usa 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".6
- 4.1.10 Como se señaló en el ítem de los "Antecedentes" de la presente resolución, a fojas 166 a 168 del expediente, obra el escrito con Registro N° 00121922-2018 de fecha 28.11.2018, presentado por la empresa recurrente, el cual contiene sus descargos contra el Informe Final de Instrucción N° 02239-2018-PRODUCE/DSF-PA-aperalta⁷ de fecha 13.11.2018.
- 4.1.11 En el presente caso, de la revisión de la Resolución Directoral Nº 6861-2019-PRODUCE/DS-PA de 28.06.2019, se advierte que la Dirección de Sanciones PA, no ha emitido pronunciamiento respecto a los argumentos vertidos por la empresa recurrente, en el escrito con Registro N° 00121922-2018 de fecha 28.11.2018, referidos a la acumulación del expediente N° 3875-2018-PRODUCE/DSF-PA con el presente expediente, para no encontrarse como sujeto en dos procesos por el mismo hecho.
- 4.1.12 Como se aprecia, la empresa recurrente, solicita la acumulación del expediente N° 3875-2018-PRODUCE/DSF-PA con el presente expediente, considerando la existencia de dos procedimientos sancionadores inciados por una misma fiscalización, a fin de no vulnerarse el principio del Non Bis In Idem y con la intención de ser acogido al régimen de pago con descuento del 50% establecido en el artículo 41° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (en adelante REFSPA) aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, respecto de la infracción tipificada en el inciso 5 del artículo 134° del RLGP; sin embargo, la Resolución Directoral N° 6861-2019-PRODUCE/DS-PA de 28.06.2019, pese a haber reconocido la existencia de dos procedimientos sancionadores (expediente N° 3875-2018-PRODUCE/DSF-PA y el presente expediente N° 3877-2018-PRODUCE/DSF-PA), respecto a los cuales se configuran los supuestos del principio del Non Bis In Idem (identidad de sujeto, objeto e identidad causal o fundamento), hace omisión a los argumentos de la empresa recurrente

⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente Nº 3741-2004-AA/TC.

⁶ RUBIO CORREA, Marcial: "El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional." Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, p. 220.

Notificado el 21.11.2018 mediante Cédula de Notificación de Informe Final de Instrucción N° 14616-2019-PRODUCE/DS-PA, a fojas 161 del expediente.

respecto a la acumulación de expedientes solicitada, declarando además, el archivo del procedimiento respecto a la infracción tipificada en el inciso 5 del artículo 134° del RLGP e improcedente su solicitud de acogimiento al régimen de pago con descuento del 50% establecido en el artículo 41° del REFSPA.

- 4.1.13 En ese sentido, dicha resolución contravino los principios de legalidad y del debido procedimiento, pues no valoró ni se pronunció respecto a los argumentos presentados por la empresa recurrente en su descargo contra el Informe Final de Instrucción N° 02239-2018-PRODUCE/DSF-PA-aperalta de fecha 13.11.2018, referidos a la acumulación de expedientes solicitada, vulnerando su derecho de defensa. Asimismo, de acuerdo a las disposiciones mencionadas anteriormente, la Resolución Directoral citada carece de uno de los requisitos de validez del acto administrativo, en particular el referido al contenido del acto.
- 4.1.14 Por tanto, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° de la precitada Ley, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 6861-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.06.2019, toda vez que fue emitida prescindiendo de los requisitos de validez del acto administrativo.
- 4.2 En cuanto a si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto
- 4.2.1 El artículo 12° del TUO de la LPAG, dispone que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto.
- 4.2.2 De otro lado, el numeral 227.2 del artículo 227° del TUO de la LPAG, dispone que 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.
- 4.2.3 Por lo antes manifestado, este Consejo considera que corresponde retrotraer el procedimiento administrativo al momento en que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones PA, a efectos que dicho órgano en mérito a su competencia, realice las acciones correspondientes y se emita un nuevo pronunciamiento conforme a ley.
- 4.2.4 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por el recurrente en su recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 6861-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.06.2019.

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 los numerales 199.3 y 199.6 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en la LGP, 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 al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 10-2020-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 24.06.2020 de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones, el mismo que fue publicado en el portal web del Ministerio de la Producción el mismo día;

SE RESUELVE:

Artículo 1º.- DECLARAR LA NULIDAD DE OFICIO de la Resolución Directoral Nº 6861-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 28.06.2019; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2º.- RETROTRAER el 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 de la presente resolución conforme a ley.

Registrese, notifiquese y comuniquese,

CESAR ALEJANDRO ZELAYA TAFUR

Presidente

Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería Consejo de Apelación de Sanciones