



FACULTAD DE DERECHO

**INFORME JURÍDICO DE EXPEDIENTE
ADMINISTRATIVO N° 1759-2018-PRODUCE/DSF-PA**



**PRESENTADO POR
LAURA LUCERO BEJARANO CUTIPA**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL
PARA OPTAR POR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA**

LIMA – PERÚ

2021



CC BY-NC-ND

Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

FACULTAD DE
DERECHO

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada

Informe Jurídico sobre Expediente N°1759-2018-PRODUCE/DSF-PA

<u>Materia</u>	:	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
<u>Entidad</u>	:	MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN
<u>Denunciante de oficio</u>	:	MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN
<u>Denunciado</u>	:	E.B EIRL
<u>Bachiller</u>	:	BEJARANO CUTIPA, LAURA LUCERO
<u>Código</u>	:	2015111534

LIMA – PERÚ

2021

El presente Informe Jurídico analiza el expediente N°1759-2018-PRODUCE/DSF-PA, el cual pertenece al procedimiento administrativo sancionador iniciado de oficio con fecha 18 de enero de 2019 por la Dirección de Supervisión y Fiscalización del Ministerio de la Producción (en adelante, "PRODUCE") contra E.B. EIRL (en adelante, "la empresa"), a través de la Notificación de Cargos N°00193-2019-PRODUCE/DSF-PA por la comisión de las infracciones señaladas en los numerales 1) y 43) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca(en adelante, RLGP), hechos que fueron detectados por el personal de fiscalización del PRODUCE el 24 de noviembre del 2017. Al respecto, la empresa mediante sus descargos alega que cuenta con la autorización instalación para la planta de procesamiento de recurso hidrobiológico y la licencia de operación de la misma, ambas que fueron tramitadas y concedidas por PRODUCE en el 2018; por ende, solicita la aplicación del supuesto de eximente de responsabilidad dispuesto en el literal f) del inciso 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG. Seguidamente, se emite el Informe Final de Instrucción N°0549-2019-PRODUCE/DSF-PA-aperalta como parte de la fase instructora, ante los cuales la empresa presenta sus descargos y otros escritos de ampliación. No obstante, la Dirección de Sanciones a través de la Resolución Directoral N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA decide archivar el procedimiento en el extremo de la comisión de la infracción tipificada en el numeral 43) del artículo 134° del RLGP en función a que la empresa contaba con la licencia de implementación de la planta de procesamiento, regularizándose la conducta sancionable dentro del marco de la subsanación voluntaria regulado por la norma citada; en cuanto a la infracción del numeral 1) del artículo 134°, la autoridad acredita la responsabilidad administrativa de la empresa e impone la sanción respectiva en mérito a que el persona fiscalizador de PRODUCE constató mediante acta de fiscalización que la empresa no había actuado con la diligencia correspondiente y se encontraba operando una planta de procesamiento sin el respectivo permiso el día 24 de noviembre de 2017, no siendo aplicable el eximente de responsabilidad de subsanación voluntaria. Posteriormente, la empresa no conforme con lo señalado por la resolución de primera instancia, interpone el recurso de apelación fundamentándolo en la falta de una motivación debida del acto administrativo, lo cual devino en la vulneración al debido procedimiento, detectándose de esa forma la existencia de vicios del acto administrativo, particularmente los contenidos en el numeral 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, así como también que la planta de procesamiento se encontraba en construcción y que las actividades detectadas eran resultado de una actividad artesanal de procesamiento de curado. Finalmente, se emite en segunda la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N°25-2021-PRODUCE/CONAS-2CT que resuelve declarar la nulidad de la resolución de primera instancia al advertir la transgresión al debido procedimiento que acarrearían la nulidad del acto administrativo por los supuestos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG referentes a contravención a la Constitución, ley y reglamentos, y la existencia de vicios del acto administrativo.

INDICE

I. RELACIÓN DE LOS HECHOS EXPUESTOS POR LAS PARTES INTERVINIENTES EN EL PROCEDIMIENTO:	3
1.1. Notificación de Cargo	3
1.2. Descargos de Notificación de Cargo	3
1.2.1. Fundamentos de hecho	3
1.2.2. Fundamentos de derecho	4
1.3. Informe Final de Instrucción	5
1.4. Descargo ante el Informe Final de Instrucción y su ampliación	5
1.4.1. Fundamentos de hecho	5
1.4.2. Fundamentos de derecho	6
1.5. Resolución Directoral (primera instancia)	6
1.6. Recurso de Apelación y ampliaciones	7
1.6.1. Fundamentos de hecho	7
1.6.2. Fundamentos de derecho	8
1.7. Resolución del Consejo de Apelaciones (segunda instancia)	9
II. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMÁS JURÍDICOS DEL EXPEDIENTE	10
2.1. ¿La empresa subsanó la conducta de operar una planta de procesamiento de congelado sin licencia de operación a efectos de aplicar a los alcances del literal f) del inciso 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG?	10
2.1.1. Elemento objetivo: se subsana el acto u omisión imputado	11
2.1.2. Elemento subjetivo: la subsanación debe ser voluntaria	13
2.1.3. Elemento temporal: anterioridad a la notificación de la imputación de cargos	13
2.2. ¿Se afectó el principio del debido procedimiento por una motivación indebida de la Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA?	14
2.3. ¿La empresa cumplió con el procedimiento regular para la obtención de la licencia de operación de la planta de procesamiento de Congelado?	18
3. POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS Y LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS	21
3.1. POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA	21
3.3.1. Posición sobre la clasificación de la infracción y la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad	21
3.3.2. Posición sobre la indebida motivación y su importancia en las decisiones administrativas	23
3.4. POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE APELACIÓN DE SANCIONES N°25-2021-PRODUCE/CONAS-2CT	24
3.4.1. Posición sobre el respeto a las garantías y derechos que contempla el debido procedimiento	24

3.4.2. Posición sobre la nulidad del acto administrativo a propósito de la Resolución N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA.....	24
4. CONCLUSIONES.....	26
5. BIBLIOGRAFIA.....	27
6. ANEXOS.....	29

I. RELACIÓN DE LOS HECHOS EXPUESTOS POR LAS PARTES INTERVINIENTES EN EL PROCEDIMIENTO:

1.1. Notificación de Cargo

Con fecha 18 de enero de 2019, la Dirección de Supervisión y Fiscalización del Ministerio de la Producción (en adelante, "PRODUCE") como órgano instructor, a través de la Notificación de Cargos N° 00193-2019-PRODUCE/DSF-PA,¹ inició el procedimiento administrativo sancionador contra la empresa E. B. E.I.R.L. (en adelante, "la empresa"), por un hecho detectado el 24 de noviembre de 2017, mediante el Reporte de Ocurrencias N°009-000279. En dicha diligencia se constató los siguientes hallazgos:

- (i) Una planta de procesamiento de producto hidrobiológico de ovas de pez volador,
- (ii) Sacos del insumo en la sala de procesos,
- (iii) La instalación de túneles de congelamiento y cámaras de almacenamiento del producto congelado sin que la empresa tenga licencia de operación ni autorización para la instalación de la planta, y
- (iv) La no entrega de la autorización de instalación para consumo humano directo.

Por ello, se imputó la comisión de las infracciones detalladas a continuación:

- Numeral 1) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE (en adelante, el "RLGP"): *"Realizar actividades pesqueras o acuícolas sin la concesión, autorización, permiso o licencia correspondiente o si éstos se encuentran suspendidos, o sin la suscripción del convenio correspondiente, o encontrándose éste suspendido, o sin la suscripción del contrato de supervisión respectivo, o sin tener asignado un Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE)"*².
- Numeral 43) del artículo 134° del RLGP: *"Construir o instalar establecimientos industriales destinados al procesamiento de productos hidrobiológicos, trasladar o incrementar la capacidad instalada sin la correspondiente autorización"*³.

1.2. Descargos de Notificación de Cargo

1.2.1. Fundamentos de hecho

Mediante escrito de fecha 24 de enero de 2019, la empresa formuló sus descargos, indicando que obtuvo la licencia necesaria para la operación de la planta de congelado de productos hidrobiológicos con capacidad de 48 t/día y un

¹ En esta notificación se adjuntaron los siguientes documentos: (i) Informe Técnico N°09-000276-2017-PRODUCE/DSF-PA Reporte de Ocurrencias 009 N°000276; (ii) Acta de Inspección 009 N°008992, 008998, 008995, 008996; (iii) Acta de Operación Conjunto 009 N°08859; (iv) Acta Sanitaria N°019-2017-CAN-SANIPES/DSFPA/SDFPA; y, (v). Once (11) vistas fotográficas.

² Actualmente regulado en el numeral 40) del artículo 134 del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N°017-2017-PRODUCE: "40. Recibir recursos o productos hidrobiológicos, o realizar actividades de procesamiento sin la licencia correspondiente o si esta se encuentra suspendida."

³ Actualmente regulado en el numeral 64) del artículo 134 del RLGP, modificado por el Decreto Supremo N°017-2017-PRODUCE: "64. Construir o instalar plantas de procesamiento de recurso o productos hidrobiológicos para consumo humano directo o indirecto, así como trasladar o incrementar la capacidad instalada sin la correspondiente autorización."

almacenamiento de 404 t. en el Centro Industrial Las Canteras F-1, distrito de Cerro Colorado, provincia y departamento de Arequipa (en adelante, "la Planta"), bajo el siguiente detalle:

- (i) Mediante la Resolución Directoral N° 0081-2017-PRODUCE/DIGAP de fecha 1 de diciembre de 2017, se otorga a favor de la empresa la Certificación Ambiental del Estudio de Impacto Ambiental para la instalación de la Planta de Congelado de productos hidrobiológicos con la capacidad de producción de 48 t/día y almacenamiento en cámara de 404 t de capacidad proyectada, a ejecutarse en el Centro Industrial Las Canteras Lote 1, Mz. F, distrito de Cerro Colorado, provincia y departamento de Arequipa
- (ii) Posteriormente, a través de la Resolución Directoral N° 008-2018-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 4 de enero de 2018, se otorga a favor de la empresa la autorización instalación para la autorización de la Planta De congelado con la referida capacidad, descrita en el punto anterior.
- (iii) Luego de ello, se emitió la Resolución Directoral N° 111-2018-PRODUCE/DGAAMPA de fecha 19 de setiembre del 2018, por medio del cual otorgó a la empresa la Constancia de Verificación de Implementación del Instrumento de Gestión Ambiental y de Capacidades instaladas de las Actividades de Consumo Humano Directo.
- (iv) Finalmente, por medio de la Resolución Directoral N° 1542-2018-PRODUCE/DGPCHDI de fecha 23 de octubre de 2018, se otorga a favor de la empresa la licencia de operación de la planta de Congelado con una capacidad instalada de 44 t/día.

1.2.2. Fundamentos de derecho

- (i) En mérito a que la infracción fue subsanada voluntariamente antes de la notificación de la imputación de cargos, se constituiría el supuesto de eximente de la responsabilidad por infracciones en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, dentro de los alcances del literal f) del inciso 1 artículo 257° del Texto Único Ordenando de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, "TUO de la LPAG").
- (ii) Se han vulnerado los principios de debido procedimiento, razonabilidad, presunción de licitud, y culpabilidad, reconocidos en el artículo 248° del TUO de la LPAG.
- (iii) De acuerdo al artículo 149° del RLGP, se exige la intencionalidad y culpa del infractor⁴.

⁴ "Artículo 149.- Criterios para la imposición de sanciones

149.1 Las sanciones a que se refiere el Artículo 83 de la Ley serán impuestas por las instancias sancionadoras señaladas en los artículos precedentes, únicamente en el caso de que se ponga en peligro la sostenibilidad de los recursos y sobre la base de evaluar las consideraciones siguientes:

a) Naturaleza de la infracción;

b) Intencionalidad o culpa del infractor;

c) Daños y perjuicios causados principalmente a los recursos hidrobiológicos, al ambiente y el beneficio ilegalmente obtenido; y,

d) Reiterancia o reincidencia en la comisión de infracciones."

1.3. Informe Final de Instrucción

- (i) Considerando que la empresa contaba con la licencia de implementación de la Planta de congelado cuando el órgano instructor realizó la imputación de cargos, se desacreditó la comisión de la infracción contenida en el numeral 43) del artículo 134° del RLGP, en aplicación de la causal de eximente de responsabilidad, prevista en el literal f) del inciso 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, recomendando el archivo en dicho extremo.

En relación a lo señalado, mediante Acta N° 002-2017-PRODUCE/CONAS-PLEN de fecha 13 de noviembre de 2017, el Consejo de Apelaciones de Sanciones se pronunció en el mismo tenor del párrafo precedente.

- (ii) Por otro lado, todos los partícipes de la actividad pesquera requieren contar con la licencia de operación. En el presente caso, con la licencia para la operación de plantas de procesamiento de productos pesqueros, a fin de no contravenir lo dispuesto por los artículos 43° y 49° del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca (en adelante, "LGP"), conforme se verificó el 24 de noviembre de 2017.
- (iii) La empresa tenía conocimiento que no contaba con la licencia de operación correspondiente y que no podía instalar una planta de procesamiento, por lo que no actuó diligentemente conforme se verifica en el Reporte de Ocurrencias.
- (iv) El Reglamento de Programa de Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y Acuícolas en el Ámbito Nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE (en adelante, "RPVCAPA"), señala en su artículo 8° que las actividades de seguimiento, control y vigilancia comprendidas en el referido Programa, se realizan, entre otras, en plantas de procesamiento de productos pesqueros para consumo humano directo o indirecto, que procesen o realicen cualquier actividad utilizando como materia prima los recursos hidrobiológicos o sus residuos o descartes.
- (v) Recomiendan la imposición de una multa equivalente a 42.475 UIT, en aplicación del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (en adelante, "RFSAPA") por la infracción al numeral 1) del artículo 134° del RGLP, modificado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, y respecto al numeral 43) del RLGP sugiere el archivo.

Finalmente, respecto a la medida precautoria de decomiso de 92.303 t impuesta se declara inaplicable al no haberse llevado a cabo inmediatamente.

1.4. Descargo ante el Informe Final de Instrucción y su ampliación

1.4.1. Fundamentos de hecho

A través de sus descargos, la empresa indicó que obtuvo la licencia de operación mediante Resolución Directoral N°1542-2018-PRODUCE/DGPCHDI de fecha 23 de octubre de 2018, con lo cual se habría cumplido con subsanar voluntariamente antes de ser notificado el inicio del procedimiento administrativo (18 de enero de 2019).

1.4.2. Fundamentos de derecho

- (i) Conforme a la doctrina, la subsanación es un acto realizado por el administrado, en el cual concurren el cese de la conducta y la reversión de los efectos derivados de la misma, caracterizándose por ser una actuación que debe llevarse en forma espontánea.

En el presente caso, ha sido posible cesar la conducta infractora, y además revertir los efectos que se derivaron de la infracción, pues no existió daño ni afectación irreparable.

- (ii) Para que opere el supuesto de exoneración de responsabilidad, debe residir el carácter voluntario de la subsanación. Ello se traduce en que dicho acto debe efectuarse por acción espontánea desde el 24 de noviembre de 2017 hasta el 17 de enero de 2019, sin que hubiere un requerimiento de la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto para solicitar las autorización y licencias en cuestión.
- (iii) Dado que se realizó la subsanación antes del 18 de enero de 2019, corresponde declarar la eximente de responsabilidad comprendido en el ámbito de aplicación de lo dispuesto por el literal f) del inciso 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.
- (iv) El Informe final de Instrucción adolece de una indebida motivación que vulnera el debido procedimiento, produce indefensión y constituye un informe arbitrario, transgrediendo el requisito de validez de motivación contemplado en el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG, lo cual acarrea las causales de nulidad del acto administrativo consagradas en los numerales 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG.

Se incurre en una motivación sustancialmente incongruente de acuerdo a lo desarrollado por el Tribunal Constitucional, por cuanto, altera el debate, al calificar de manera distinta situaciones, hechos o acontecimientos idénticos, verificándose una actuación del mismo órgano infractor arbitraria, caprichosa y subjetiva.

1.5. Resolución Directoral (primera instancia)

- (i) El 18 de enero de 2019, fecha en la que se notificó la Imputación de Cargos, la empresa había cambiado su situación jurídica, al obtener la autorización para la instalación de la planta mediante Resolución Directoral N°1542-2018-PRODUCE/DGPCHDI, por lo que en virtud de la aplicación de la eximente de responsabilidad administrativa, comprendida en el literal f) del inciso 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, correspondería archivar el procedimiento administrativo sancionador respecto a la comisión de la infracción contemplada en el numeral 43 del artículo 134° del RLGP.

No obstante, con fecha 24 de noviembre de 2017 cuando ocurrió la inspección por el personal de PRODUCE, la empresa no contaba con la licencia de operación de recursos hidrobiológicos, requisito indispensable para el funcionamiento de dicho establecimiento, conducta con la cual ha incurrido en la comisión de la infracción tipificada en el numeral 1) del artículo 134° del RLGP.

- (ii) La presunción de licitud solo cederá, cuando la entidad acopie la evidencia suficiente para tener seguridad que se han producido todos los elementos

integrantes del tipo previsto. Al corresponderle la carga de la prueba a la administración, la Dirección de Sanciones ofrece como medios probatorios el Reporte de Ocurrencias 009 N°000276, Acta de Inspección 009 N°008992, 008998, 008995, 008996, Acta de Operación Conjunto 009 N°08859, Acta Sanitaria N°019-2017-CAN-SANIPES/DSFPA/SDFPA y once vistas fotográficas, documentos recogidos por los inspectores de PRODUCE que gozan de presunción de veracidad y fuerza probatoria, que desvirtúan la presunción de inocencia de la empresa administrada.

- (iii) Se vislumbra la configuración de una figura que la doctrina ha recogido como la categoría de infracciones instantáneas con efectos permanentes, la cual consiste en que sus efectos perduran durante un determinado periodo de tiempo, como es el caso de la licencia de obra en donde la conducta queda consumada con la edificación, más la construcción permanece durante el tiempo posterior, y con ello, los efectos del acto ilícito.
- (iv) Al existir un deber de cumplir con la normativa del sector pesquero para las empresas que realizan procesamiento de recursos hidrobiológicos, la empresa infractora actuó sin la diligencia debida al destinar para el consumo humano indirecto recursos reservados exclusivamente para el consumo humano directo; por lo cual, se encontraría dentro del supuesto de imputación de responsabilidad por culpa inexcusable, siendo posible de ser sancionada por la legislación.
- (v) En aplicación del principio de retroactividad benigna, se impone la multa equivalente a 42.475 UIT, en aplicación del artículo 35° del RFSAPA.
- (vi) Finalmente, declara la medida precautoria de decomiso de 92.303 t inaplicable al no haberse llevado en forma inmediata al momento de la intervención.

1.6. Recurso de Apelación y ampliaciones

1.6.1. Fundamentos de hecho

- (i) La empresa realizó la instalación de los equipos, túneles de congelamiento y cámaras de almacenamiento necesarios en virtud de la Autorización Sanitaria del establecimiento dedicado al procesamiento primario de alimentos agropecuarios y piensos N°000024-MINAGRI-SENASA-AREQUIPA para el procesamiento de castañas otorgada el 25 de noviembre de 2014.

Dicho hecho fue corroborado por los inspectores del PRODUCE, a través de la diligencia del 28 de septiembre de 2017 y consignada en el Acta de Inspección previa a la Certificación Ambiental N°027-2017-PRODUCE/DIGAAMPA-DIGAM.

- (ii) Cabe precisar que la planta de procesamiento se encontraba como un proyecto de construcción al momento de la inspección y, por consiguiente, no se podía realizar la actividad de procesamiento, como lo prueban el Reporte de ocurrencias y las actas respectivas.

En conformidad con ello, el 4 de enero de 2018, una vez concedida la autorización de construcción de la planta, se inició el procedimiento de implementación que duró hasta agosto de ese mismo año, como se aprecia en las boletas de pago ofrecidas por el administrado.

- (iii) Las actividades que se realizaban en el establecimiento son resultado de una actividad artesanal de procesamiento de curado, que no forma parte del ámbito de competencia de PRODUCE para determinar si hay infracción e imponer sanciones, dado que su competencia se restringe a la imputación en actividades industriales de congelado, como concluye el “Informe Técnico del Proceso de ova de pez volador que debe ser considerado como parte del recurso de apelación y del Informe Oral”.

1.6.2. Fundamentos de derecho

- (i) Se aprecia una indebida motivación debido a que la definición de “infracciones instantáneas con efectos permanentes” y el ejemplo del mismo (licencia de obras), no se vincula con los hechos materia de sanción, teniendo en cuenta que las actividades pesqueras de una planta (congelado, enlatado, harina o curado) producto de una licencia de operación son incompatibles con una autorización de construcción. Además de ello, la construcción no se encontraba consumada, por lo que es inviable afirmar la configuración de una infracción con efectos permanentes.
- (ii) En esa línea, una indebida motivación es incongruente con los diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, puesto que, según dicho órgano colegiado ha expresado en reiteradas sentencias que, en la motivación de resoluciones administrativas se tienen que exponer las razones que justifican la decisión adoptada en forma clara y precisa para que el administrado conozca y pueda ejercer el derecho a la defensa.
- (iii) Por ende, la empresa al no obtener una resolución motivada en derecho, alega la vulneración del principio del debido procedimiento amparado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG y la falta del requisito de validez de motivación contemplado en el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG.
- (iv) Como consecuencia de ello, la Resolución Directoral N°8265-2019 incurriría en las causales de nulidad: 1) *la contravención a la Constitución, a las leyes (...)* y 2) *El defecto o la omisión del alguno de los requisitos de validez*, debiendo ser declarada nula de pleno derecho conforme lo prescribe el artículo 10 del TUO de la LPAG.
- (v) Por otro lado, en virtud de que no existe medio probatorio aportado por la autoridad administrativa que pruebe que se realizaba actividad de procesamiento industrial (congelado), no se supera el principio y garantía de la presunción de licitud, prevista en el literal e) inciso 24 del artículo 2 de la Constitución y en el numeral 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG en materia sancionadora.
- (vi) En menester a ello, es preciso indicar que en la actividad de procesamiento artesanal existe un predominio manual, físico u mental; en cambio, en la actividad de procesamiento industrial de congelado, se emplea el uso de equipos, maquinarias como son los túneles de congelamiento, condensadores, válvulas y dimensionamiento de las tuberías de acero, maquinas selladoras y es totalmente mecanizada.

- (vii) En base al Oficio N°0000021-2020-PRODCE/DPCHDI, emitido por la Dirección de Procesamiento para Consumo Humano Directo e Indirecto a petición consultiva técnica interpuesta, la empresa manifiesta que:
- a) La actividad de procesamiento de congelado debe asegurar una congelación rápida a temperaturas de -18° C o menos, lo cual no se ha verificado en el presente caso.
 - b) Las cámaras de almacenamiento no son objetivo del derecho administrativo. En ese sentido, el almacenamiento de ovas de pez no constituye una actividad de procesamiento de congelado que implique el ejercicio de una licencia de operación.
 - c) Para que la actividad de secado de producto hidrobiológicos sea calificada de tipo industrial, deben utilizarse equipos industriales de secado, lo cual no se ha verificado en el presente caso.
 - d) La competencia de PRODUCE es exclusiva para las actividades de procesamiento industrial en el caso de las actividades de enlatados, congelados, curados y harina de pescado.

1.7. Resolución del Consejo de Apelaciones (segunda instancia)

- (i) En relación a la infracción prevista en el inciso 1 del artículo 134° de RLGP, precisamos que de la revisión del Portal Institucional de PRODUCE, la empresa contaba con la autorización para instalar una planta de procesamiento pesquero para la producción de congelado y con la licencia de operación de la misma, y por su parte, al momento de la imputación de cargos (18 de enero de 2019), la empresa tenía también la licencia de operar la mencionada planta.
- (ii) En la fecha en que se inicia el procedimiento administrativo sancionador, la empresa había subsanado la omisión referida al ilícito administrativo, advirtiéndose de esa forma la existencia de la configuración de la causal de eximente de responsabilidad que la hace no sancionable, contemplado en el literal f) del inciso 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.
- (iii) Los procedimientos administrativos se basan en que la administración pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados sobre la base del TUO de la LPAG, conforme lo establece el artículo III del citado cuerpo normativo.
- (iv) Por consiguiente, los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora en el ejercicio de la función administrativa actúan como parámetros jurídicos a fin de que la administración no sobrepase sus potestades legales en la persecución de los intereses públicos respecto a los derechos de los administrados.

Al haberse impuesto una sanción sin que se haya seguido un procedimiento que respete las garantías del debido procedimiento, se ha visto afectado el interés público. En ese entender, el interés público es el respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que deben procurarse.
- (v) Por lo tanto, se evidencia la existencia de los vicios de nulidad contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, toda vez que

existía un eximente de responsabilidad a favor de la empresa que la hace no sancionable por la conducta infractora en mención.

- (vi) En vista de que el Consejo de Apelación de Sanciones constituye la segunda y última instancia administrativa en materia sancionadora, es el órgano competente al que le corresponde declarar la nulidad de oficio de acuerdo al artículo 213° del TUO de la LPAG y el artículo 125° Reglamento de Organizaciones y Funciones de PRODUCE aprobado por el Decreto Supremo N°002-2017-PRODUCE, respecto la Resolución Directoral N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 14 de agosto de 2019.
- (vii) Se declara fundado en parte el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa, en consecuencia, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA en el extremo pertinente y el archivo del procedimiento sancionador.

II. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMÁS JURÍDICOS DEL EXPEDIENTE

De la revisión y análisis del expediente, hemos identificado los principales problemas jurídicos que desarrollamos a continuación:

2.1. ¿La empresa subsanó la conducta de operar una planta de procesamiento de congelado sin licencia de operación a efectos de aplicar a los alcances del literal f) del inciso 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG?

En el presente problema jurídico evalúa los objetivos, elementos y parámetros que establece la norma para la configuración de la causal de eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, a fin de determinar si la empresa recurrente cumplió con cada de ellos para la regularización de la conducta infractora en el procedimiento sancionador materia de análisis.

La subsanación voluntaria de una infracción por un administrado como eximente de responsabilidad está prevista en el literal f) del inciso 1 artículo 257° del TUO de la LPAG, en los siguientes términos:

“Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

(...)

f. La subsanación voluntaria con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos (...).”

Sobre el particular, la figura de la “subsanación voluntaria” como eximente de responsabilidad se introdujo con la entrada en vigencia el Decreto Legislativo N°1272, con el objetivo de que en el procedimiento administrativo sancionador se apreciarán las particularidades de cada caso en concreto, conllevando la evaluación de la conducta y escenarios que, en la práctica se producían, y que podían tener el carácter de atenuar o eximir la responsabilidad de los administrados. De este modo, también significaba un cambio en la política punitiva por proteger al bien jurídico, dado que la acción espontánea previa al inicio del procedimiento sancionador, ponía un énfasis en la acción reparada, tal como lo indica la exposición de motivos de la mencionada norma (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2016, p. 56)

Respecto a la particularidad de este concepto, Neyra Cruzado (2018) plantea que:

[E]n la subsanación voluntaria encontramos una conducta que en un primer momento es típica, antijurídica y culpable, es decir, vulnera un bien jurídico protegido; sin embargo, en un segundo momento, la conducta es enmendada y sus efectos se revierten antes de la imputación de cargos, restituyéndose la vigencia del bien jurídico protegido. (p. 343).

A diferencia de otros supuestos de eximente de responsabilidad que establece el artículo 257° del TUO de la LPAG, apreciamos que la figura de la subsanación voluntaria no responde a la falta de un elemento para la formación del ilícito administrativo, sino que se centra en un segundo momento cuando la conducta ha sido realizada y el administrado realiza de manera espontánea la regularización de su comportamiento infractor.

Por ello, la subsanación voluntaria podría considerarse un perdón o indulgencia al administrado bajo la condición previa de adecuar su conducta a la ley; por lo mismo, Huapaya, Sánchez, & Alejos menciona que, “el imputado es liberado de la pena por razones extra-legales (...) esas razones se encuentran en la consideración más preventiva de la potestad sancionadora (...) Se trata, entonces, de aminorar el fin represor y privilegiar el fin preventivo-correctivo. En términos sencillos: ya no se quiere castigar, sino educar y corregir conductas dañosas” (Huapaya, Sánchez, & Alejos, 2018, p. 598).

Por otro lado, regresando a la lectura del literal f) del inciso 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, la doctrina reconoce tres elementos del supuesto de hecho cuya verificación determinará si el administrado encaja dentro del supuesto de eximente de responsabilidad, conforme detallamos a continuación:

2.1.1. Elemento objetivo: se subsana el acto u omisión imputado

Al respecto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017) indica que este supuesto no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora. Ello con la finalidad de no generar impunidad y evitar que el imputado se apropie del beneficio ilícitamente obtenido por la infracción (p. 75).

a) Subsanación de la conducta infractora según su clasificación

A fin de tener una mejor perspectiva de la terminación de la conducta infractora y subsanación del ilícito administrativo, nos debemos avocar primeramente en la evaluación de la clasificación de la infracción administrativas que establece el artículo 250 del TUO de la LPAG y que desarrolla la doctrina administrativa a través de Baca Oneto (2011):

- (i) **Infracciones Instantáneas:** En estos casos, que son los más simples, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado, en el que la infracción se consuma, sin producir una situación antijurídica duradera.
- (ii) **Infracciones Instantáneas con Efectos Permanentes (llamadas también Infracciones de Estado):** En estos casos, la infracción produce un estado de cosas contrario al ordenamiento jurídico, que se mantiene. En estos casos, aunque los efectos de la conducta infractora sean duraderos y permanezcan

en el tiempo, la consumación de ésta es instantánea, por lo que es a partir de este momento en que debe contarse el plazo de prescripción de la infracción. Por ejemplo, la instalación de rejas en la vía pública en contra de lo dispuesto por una ordenanza municipal o la construcción sin licencia.

- (iii) **Infracciones Permanentes:** Son aquellas infracciones en donde el administrado se mantiene en una situación infractora, cuyo mantenimiento le es imputable. A diferencia del caso anterior, no son los efectos jurídicos de la conducta infractora los que persisten, sino la conducta misma. Por ejemplo, no entregar determinada información.
- (iv) **Infracciones Continuadas:** Se trata de un supuesto importado del Derecho Penal, en donde se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales constituye por separado una infracción, pero que se consideran como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario.

De acuerdo a lo explicado líneas arriba, podemos colegir que la infracción de “*Realizar actividades pesqueras o acuícolas sin la concesión, autorización, permiso o licencia correspondiente (...)*” encaja dentro de la clasificación de infracción permanente, en razón de que la conducta de operar una planta de procesamiento sin la autorización efectiva, se prolongó durante el periodo en que la empresa efectuó dicha actividad infractora. Sin embargo, el día en que la acción cesó, la situación jurídica fue modificada, es decir, estamos ante una infracción permanente debido a que no son los efectos jurídicos los que se alargan en el tiempo, sino que es la conducta misma.

En esa línea, es importante decir que las infracciones permanentes no significan que no tengan un fin, pues toda conducta es pasible de terminar, y por ende, prescribir. En el caso de la misma, esta categoría de conductas punibles concluye en la fecha en que el administrado cesa de realizar el ilícito jurídico tal como lo recoge el numeral 252.2 del artículo 252° del TUO de la LPAG⁵.

Por ende, en el caso particular, el acto de operar sin autorización una planta de procesamiento hidrobiológico culminó el 23 de agosto de 2018 con la regularización de la empresa al obtener el permiso respectivo a través de la Resolución Directoral N° 1542-2018-PRODUCE/DGPCHDI. Siendo así, era posible que el administrado pudiera alegar la subsanación de la infracción permanente ante la administración de PRODUCE.

b) Reparación del daño ocasionado:

El aspecto de la necesidad de reparación del daño, ha originado que la doctrina se encuentre dividida, puesto bajo ese criterio toda infracción sería insubsanable por la sencilla razón que es imposible para el administrado retroceder en el tiempo y adecuar su conducta conforme a Derecho, en palabras de Huapaya, Sánchez, & Alejos (2018).

En contraste, Morón Urbina (2019) destaca que: “la subsanación deberá contemplar no solo la regresión o la cesación de la acción indebida, sino también el resarcimiento del daño ocasionado y la disminución o desaparición de las consecuencias de la infracción a través de acciones concretas” (p. 522).

⁵ “Artículo 252.- Prescripción

(...)

252.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes (...).”

Conforme a los autores citados, no hay una posición pacífica en torno a la subsanación de la conducta infractora conllevaría la reparación de los daños ocasionados, puesto que aquello podría significar agregar una obligación adicional al administrado que no se encuentra expresada en el literal f) del inciso 1 artículo 257°, desnaturalizando el objetivo de la norma de ser una excusa absoluta dictada por el legislador.

En el presente caso, por la infracción de operar la planta de procesamiento sin contar con la autorización respectiva no se ha imputado un daño en particular. En consecuencia, para efectos de determinar la subsanación voluntaria no correspondía discutir si correspondía o no que se haya resarcido un eventual daño.

2.1.2. Elemento subjetivo: la subsanación debe ser voluntaria

Un requisito de fondo de la condición de eximente exige que la subsanación de la conducta infractora se produzca de manera voluntaria o espontánea, es decir, que debe ser realizada sin provenir de un mandato de la autoridad, como bien lo explica Morón Urbina J. C (2019, pág. 522). Puesto que como el mismo autor expresa, no sería voluntaria si ya existiera un requerimiento o medida correctiva de la autoridad u otro documento similar mediante el cual se le solicite al administrado subsanar el acto u omisión que puede ser calificado como infracción.

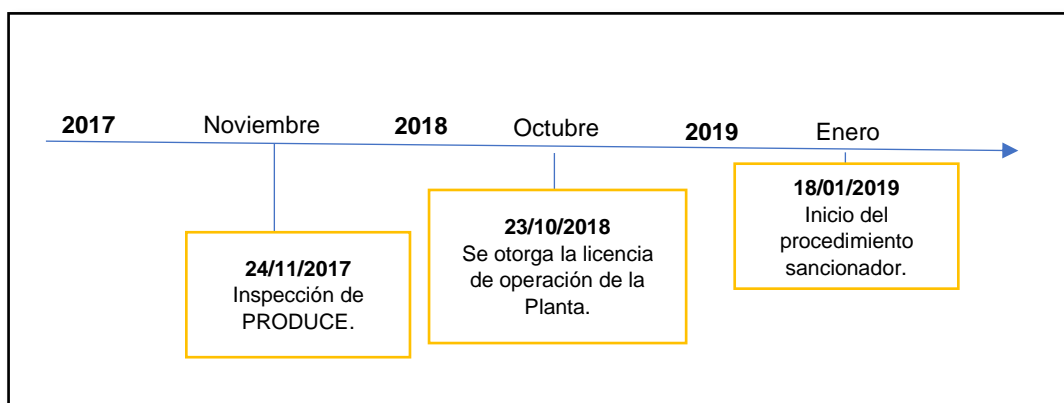
En el expediente de análisis no se identifica requerimiento alguno o medida administrativa que permita considerar que la empresa realizó la regulación de la conducta infractora producto de un requerimiento de la entidad competente, cumpliéndose el requisito de voluntariedad (espontaneidad) en el presente análisis.

Cabe mencionar la importancia de este elemento, dado que el objetivo de calificar la subsanación voluntaria como una condición eximente es promover la enmienda espontánea de los administrados conscientes y evitar a la Administración Pública seguir, a su costo y distraer recursos, en tediosos y prolongados expedientes sancionadores cuando la conducta ya no existe y los efectos están reparados: es decir el objetivo de la sanción que es la disuasión ya se ha producido (Morón Urbina, 2019, pág. 513)

2.1.3. Elemento temporal: anterioridad a la notificación de la imputación de cargos

Es necesario que la subsanación voluntaria se realice en cualquier momento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, esto es, de la notificación de la imputación de cargos que inicia el procedimiento administrativo sancionador.

Ahora bien, respecto a la oportunidad de la subsanación de la conducta infractora, se muestra el siguiente gráfico la línea de tiempo de los hechos:



De lo observado, apreciamos que la diligencia realizada el 24 de noviembre de 2017 por los inspectores de la Dirección de Supervisión y Fiscalización forman parte de sus labores de fiscalización dispuestas en el literal b) del artículo 87° del Reglamento de Organizaciones y Funciones de PRODUCE⁶; sin embargo, la imputación de cargos deviene tiempo después con fecha 18 de enero de 2019 a través de la Notificación de Cargos N°00193-2019-PRODUCE/DSF-PA. En ese sentido, debemos tener clara la diferencia entre ambas figuras, siendo el artículo 237.1 del TUO de la LPAG, la norma que define la actividad de fiscalización:

La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos. (TUO de la LPAG, 2019)

Por otro lado, el inicio del procedimiento administrativo sancionador se materializa mediante la resolución de imputación de cargos al administrado, la cual debe contener la exposición clara de los hechos imputados, la calificación de las infracciones, las posibles sanciones, la autoridad competente y la norma que le otorga tal competencia, así como la adopción de las medidas provisionales que la autoridad considere pertinente (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, pág. 42).

En ese entender, las actividades de fiscalización no forman parte del procedimiento sancionador, toda vez que por su enfoque y fines son completamente diferentes. Así lo señala el Ministerio de Justicia y Derechos humanos (2016) al detallar que la fiscalización está dirigido a la realización de actividades destinadas a advertir el cumplimiento o no de la norma imperativa atribuible al administrado, sumado a ello, su fin no está encaminado a la emisión de un pronunciamiento o acto administrativo (p.149).

Así pues, en el presenta caso es relevante comprender que son actividades completamente diferentes tanto por sus objetivos perseguidos y que corresponden a periodos distintos, puesto que la fiscalización se dirige a la verificación de los deberes, prohibiciones y limitaciones de los administrados, mientras que el procedimiento sancionador busca determinar la responsabilidad administrativa por la comisión de una presunta infracción típica.

Tomando ello en consideración y las fechas de los actos materiales, observamos que la conducta se encontraba dentro de los alcances del literal f) del inciso 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, a razón de que fue regularizada con antelación al inicio del procedimiento sancionador (18 de enero de 2019), conforme obra en la Resolución Directoral N°1542-2018-PRODUCE/DGPCHDI.

2.2. ¿Se afectó el principio del debido procedimiento por una motivación indebida de la Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA?

⁶ “Artículo 87°.- Funciones de la Dirección de Supervisión y Fiscalización
Son funciones de la Dirección de Supervisión y Fiscalización, las siguientes:
(...)

b) Supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento pesquero y acuícola, así como el ejercicio de los derechos otorgados, mediante acciones de supervisión, fiscalización y el uso de herramientas tecnológicas para la supervisión;”

Siendo uno de los aspectos clave de discusión dentro del presente procedimiento sancionador, es relevante examinar cuáles son los alcances del debido procedimiento y la motivación indebida, es decir, las garantías, obligaciones y derechos que conllevan tanto para los administrados y a los que se encuentra sujeta la Administración Pública.

En el ordenamiento jurídico vigente a raíz de la constitucionalidad del derecho, la institución del debido proceso se ha convertido en un pilar importante en cualquier acto de los órganos de la Administración Pública, de un proceso o procedimiento, sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o parlamentario (Tribunal Constitucional, Expediente N°000156-2012-PHC/TC)

En ese sentido, el derecho al debido proceso, y los derechos que contiene (como la motivación) son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, en el ámbito administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto —por parte de la administración pública— de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución Política del Perú (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N.º 4289-2004-AA/TC).

Por lo mismo, este encuentra amparo tanto como derecho humano al disponer que la Administración no puede dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso, y también como derecho fundamental protegido a nivel constitucional por el inciso 3 y 5 del artículo 139° de la Constitución⁷.

Por ello, podemos apreciar el despliegue de debido procedimiento en la norma administrativa, precisamente en una de carácter común como es el TUO de la LPAG, disposición que le otorga el carácter de principio del procedimiento administrativo en su Título Preliminar.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...) 1.2 Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

Conforme a lo expuesto, como parte del debido proceso, es fundamental que la Administración cumpla con motivar sus actos administrativos que emitan en el ejercicio de su competencia dentro del procedimiento administrativo general y el procedimiento administrativo sancionador.

⁷ “Artículo 139° de la Constitución Política del Perú:

(...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

(...)

5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan.”

Vinculado al concepto de debido proceso, Luis Luna (2015) precisa que “el Derecho a la Debida Motivación o Principio de Debida Motivación debe analizarse partiendo de la premisa de que se encuentra subsumido y es un componente esencial del Principio del Debido Procedimiento, el cual, a su vez, está consagrado como un Principio del Procedimiento Administrativo”.

Por esta razón, el principio de debida motivación lo hallamos contemplado en el inciso 4 del artículo 3º del TUO de la LPAG que señala que son requisitos de validez de los actos administrativos, entre otros, la motivación, la misma que implica que: “El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”.

Sobre la debida motivación en el acto administrativo, el artículo 6º del TUO de la LPAG dictamina lo siguiente:

Artículo 6º.- Motivación del acto administrativo.

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

Por tanto, es importante entender que la motivación constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de Derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas, razón por la que es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de los actos de la actividad administrativa sean una garantía de razonabilidad y no de arbitrariedad de la decisión administrativa (Tribunal Constitucional, Expediente N. ° 4123-2011-PA/TC).

En sí, la motivación es la garantía de todo administrado de que en la emisión de un acto administrativo que afecte sus intereses, exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos ocurridos y las leyes que se aplican. De acuerdo con lo anterior, el deber de motivar no se limita a realizar afirmaciones genéricas, vagas o a realizar la transcripción de una norma, ya que resulta indispensable que la Administración analice exhaustivamente las solicitudes o peticiones presentadas por los administrados, debiendo pronunciarse sobre cada uno de los aspectos relacionados a la información presentada por ello.

Así lo entiende el Tribunal Constitucional, quien en la sentencia emitida en el expediente N°0090-2004-AA/TC, subrayó que el deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando las mismas contienen sanciones, como se vislumbra a continuación:

[L]a motivación debe otorgar seguridad jurídica al administrado y permitir al revisor apreciar la certeza jurídica de la autoridad que decide el procedimiento; para ello no se debe utilizar las citas legales abiertas, que sólo hacen referencia a normas en conjunto como reglamentos o leyes, pero sin concretar qué disposición ampara la argumentación o análisis de la autoridad (...). (Tribunal Constitucional, Expediente N °0090-2009-AA/TC)

Asimismo, mediante desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional se describe el contenido garantizado del derecho y los supuestos que no se deben presentar para una debida motivación, como los siguientes: inexistencia de motivación o motivación aparente, falta de motivación interna del razonamiento, deficiencias en la motivación externa, la motivación insuficiente, la motivación sustancialmente incongruente y la motivación cualificada (Tribunal Constitucional, Expediente N° 000728-2008-PHC/TC).

Sobre el caso particular, la Resolución Directoral N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA respecto a la presunta comisión de la conducta contenida en el inciso 1) del artículo 34° del RLGP reconoce cuáles son las cuestiones medulares a analizar en base a los descargos presentados por la empresa para emitir un adecuado pronunciamiento. Según la Dirección de Sanciones, constituían los que siguientes: (i) la existencia de una autorización otorgada para operar la planta de procesamiento y (ii) la aplicación de la subsanación voluntaria comprendida en el lateral f) del inciso 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.

No obstante, la autoridad desvirtúa las pretensiones de la empresa, desarrollando la siguiente estructura argumentativa:

- Premisa A: Los artículos 43° y 49° de la LGP, determinan que todos los partícipes en actividades pesqueras requieren previamente de contar con una autorización de operación.
- Premisa B: La doctrina desarrolla la categoría de infracciones instantáneas con efectos permanentes e infracciones permanentes. La subsanación voluntaria no es aplicable porque la empresa no adjuntó convenio suscrito que desvirtuó la infracción.
- Premisa C: El acta de fiscalización consigna los hechos constatados por los fiscalizadores, siendo un documento que goza de veracidad y fuerza probatoria.
- Conclusión: Se encuentra acreditada la responsabilidad de la empresa administrativa de instalar una planta de procesamiento sin el respectivo permiso de PRODUCE, lo cual se verificó el 24 de noviembre de 2017.

Al respecto, identificamos que la motivación del acto administrativo recaída en la Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA, muestra rasgos de constituir una motivación sustancialmente incongruente. Sobre ello, el Tribunal Constitucional define que:

e) La motivación sustancialmente incongruente: El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviación que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia omisiva) (...) resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige q el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.

Bajo el umbral de dicho concepto, observamos que el órgano sancionador omite pronunciarse sobre el permiso de operación de la planta de procesamiento concedida a favor de la empresa, centrándose únicamente en las actuaciones recogidas por los fiscalizadores de PRODUCE previa a la regularización de la conducta infractora; y evita realizar el examen sobre la evaluación de los hechos a fin de verificar la configuración

del eximente de responsabilidad invocado por el administrado, limitándose a citar artículos sobre la existencia de la obligación de contar con el referido permiso.

Como resultado, una motivación incongruente en el presente procedimiento administrativo sancionador, traería consecuencias sobre la validez del acto administrativo emitido por la Administración Pública. Una decisión que no cumple los parámetros mencionados para una debida motivación, transgrediría el principio del debido procedimiento y al requisito de validez de la motivación del acto administrativo. Ello implicaría que la Resolución Directoral N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA incurre en el vicio de nulidad previsto en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG⁸.

Respecto a la nulidad, Danos Ordoñez (2003) precisa que “el ordenamiento administrativo reacciona con mayor o menos intensidad contra los actos administrativos que lo infringen según la gravedad del vicio que lo aqueja o infracción cometida”. En vista de ello, los vicios que produzcan afectaciones graves a los elementos estructurales del acto administrativo que regula el artículo 3° del TUO de la LPAG, son los que acarrear la nulidad del acto administrativo.

2.3. ¿La empresa cumplió con el procedimiento regular para la obtención de la licencia de operación de la planta de procesamiento de Congelado?

Es esencial analizar el cumplimiento estricto de los requisitos y disposiciones sectoriales por parte de la empresa al momento de que se inició el procedimiento sancionador, con el objetivo de determinar si la conducta sancionable había sido regularizada dentro del marco normativo vigente.

Sobre el particular, es necesario precisar que previo al otorgamiento de la licencia de operación de planta, la empresa debió iniciar otros procedimientos administrativos indispensables para poder regularizar las actividades de procesamiento de recurso hidrobiológico, siendo estos los de Certificado Ambiental del Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd), la autorización para la instalación de la planta de procesamiento y en su momento la constancia de verificación ambiental.

Por consiguiente, detallaremos cuáles son los requisitos que concernía a cada uno de los mencionados procedimientos y evaluaremos el cumplimiento de estos, como detallamos a continuación:

a) Certificación de los Instrumentos de Gestión Ambiental para proyecto de inversión del sector pesquero y acuícola

Cabe mencionar que los proyectos de inversión susceptibles de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo que estén relacionados con los criterios de protección ambiental están obligados a gestionar la Certificación Ambiental ante la autoridad competente, conforme el artículo 15° del Reglamento de la Ley N°27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N°019-2009-MINAM⁹.

⁸ “Artículo N° 10.- Causales de Nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
(...)

2. El defecto o la omisión de uno de los requisitos de validez, salvo que presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere al artículo 14.”

⁹ “Artículo 15.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los

Bajo esa línea, debido al impacto de las actividades de procesamiento industrial y la instalación del establecimiento industrial en el medio ambiente, los titulares de dichas plantas son responsables de las efluentes, emisiones, ruidos y disposición de desechos que generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones, de los daños a la salud o seguridad de las personas, de efectos adversos sobre los ecosistemas o sobre la cantidad o calidad de los recursos naturales en general y de los recursos hidrobiológicos en particular, así como de los efectos o impactos resultantes de sus actividades.

Por tanto, es imprescindible que las mencionadas actividades se encuentren sujetas a la elaboración y aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental previo al otorgamiento de la autorización de operación ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Pesquero y Acuícolas (en adelante, "DGAAMPA"), según lo estipulado por el artículo 89° del Reglamento General de Pesca ¹⁰.

Asimismo, los requisitos se encuentran regulados por el Procedimiento N°26 del Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, "TUPA") aprobado mediante Decreto Supremo N°010-2015-PRODUCE, que señala los siguientes requisitos:

- Solicitud dirigida a la DGAAMPA, y el formulario correspondiente.
- Estudio de Impacto Ambiental (EIA) elaborado por una consulta registrada y habilitada por la autoridad competente en un ejemplar físico y en formato digital.

En el presente caso, advertimos que la empresa sancionada cumplía con todos los requisitos para obtener la certificación ambiental, en tanto que por medio la Resolución Directoral N°0081-2017-PRODUCE/DIGAP de fecha 1 de diciembre de 2017, la DGAAMPA otorga a favor de la empresa la Certificación Ambiental del Estudio de Impacto Ambiental para la instalación de la planta de procesamiento solicitada.

b) Autorización para la instalación de planta de procesamiento pesquero

El numeral 4 del literal b) del artículo 43° de la LGP y el artículo 49° del RGLP contemplan la autorización a para la instalación de establecimientos industriales de procesamiento de recursos hidrobiológicos para consumo humano directo, indirecto o al uso industrial no alimenticio ante la Dirección General de Pesca para el Consumo Humano Directo e Indirecto¹¹.

mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento(...)

¹⁰ "(*) Artículo 89.- Actividades pesqueras sujetas a la elaboración y aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental Están sujetas a la elaboración y aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental previo al otorgamiento de la concesión, autorización, permiso o licencia, según corresponda, las siguientes actividades pesqueras: a) El procesamiento industrial y la instalación de establecimiento industrial pesquero;(...)"

*Artículo derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento aprobado por el artículo 1 del Decreto Supremo N°012-2019-PRODUCE – Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental de los Subsectores Pesca y Acuicultura, publicado el 11 de agosto de 2019.

¹¹ "Artículo 43 de la LGP

Para el desarrollo de las actividades pesqueras conforme lo disponga el Reglamento de la presente Ley, las personas naturales y jurídicas requerirán de lo siguiente:

b) Autorización:

(...) 4. Para la instalación de establecimientos industriales pesqueros."

"Artículo 49.- Autorización de instalación y licencia de operación de plantas de procesamiento pesquero

49.1 Las personas naturales o jurídicas que se dediquen al procesamiento de recursos hidrobiológicos para consumo humano directo, indirecto o al uso industrial no alimenticio, requieren de autorización para la instalación de un establecimiento industrial pesquero o una planta de procesamiento, así como para el aumento de la

Ahora bien, los requisitos se encuentran en el artículo N°52 del RLGP, y son recogidos por el Procedimiento N°28 del TUPA como señalamos a continuación:

- Solicitud dirigida al Director General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Directo e Indirecto con carácter de declaración jurada y obligatoria, y el formulario correspondiente.
- Copia del documento legal que acredita el derecho sobre el predio (contrato, partida, etc).
- Contar con la Resolución Directoral que aprueba el Instrumento de Gestión Ambiental.
- Contar con el protocolo técnico para la instalación vigente expedido por el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (en adelante, "SANIPES").
- Memoria descriptiva que incluye el desarrollo del diseño, construcción y equipamiento de acuerdo a la normativa sanitaria visada por los responsables y un juego de los siguientes planos: i) Plano de ubicación, ii) Plano de distribución de áreas, suscritos por un arquitecto o ingeniero civil colegiado y habilitado, iii) Plano de instalaciones sanitarias de agua y desagüe suscritos por un ingeniero sanitario colegiado y habilitado, iv) Plano de flujo de proceso, suscrito por un ingeniero pesquero o alimentario; en formato digital dwg o pdf; v) Plano de diseño.

Adicionalmente, una vez otorgada la autorización de instalación específica de la actividad y la capacidad proyectada, así como la ubicación correspondiente, el administrado tiene el plazo de un año para la ejecución de la planta de procesamiento, renovable por uno año más. Caso contrario, procederá la caducidad de pleno derecho.

En el caso materia de cuestionamiento, la empresa inició el trámite para obtener la autorización de instalación de planta de procesamiento pesquero ingresado bajo registro N°177032-2017 de fecha 14 de diciembre de 2017, la cual fue concedida por la Resolución Directoral N°008-2018-PRODUCE/DGPCHDI de fecha 4 de enero de 2018 a favor de la empresa para ejecutar las labores de construcción de la misma.

Sin perjuicio de ello, en lo respecto a la constancia de verificación ambiental, esta fue aprobada por medio de la Resolución Directoral N° 111-2018-PRODUCE/DGAAMPA de fecha 19 de setiembre del 2018, la misma que en la actualidad no es requisito.

c) Autorización para la licencia de operación de la planta de procesamiento pesquera

El literal d) del artículo 43° de la LGP indica como actividad regulada la operación de plantas de procesamiento de productos pesqueros y el artículo 49° del RLGP establece la obligación de que los titulares de una planta de procesamiento de recursos hidrobiológicos para consumo humano directo, indirecto o al uso industrial no alimenticio soliciten la licencia de operación de la misma ante la Dirección General de Pesca para el Consumo Humano Directo e Indirecto.

En ese entender, los requisitos se encuentran en el artículo N°54 del RLGP, y son recogidos por el Procedimiento N°30 del TUPA de la siguiente manera:

capacidad de operación o traslado total o parcial de una planta de procesamiento pesquero, y de licencia para la operación de cada una de estas.

49.2 El trámite para la obtención de las referidas autorizaciones y el de la licencia de operación de un establecimiento industrial pesquero son procedimientos independientes.”

- Solicitud dirigida al Director General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Directo e Indirecto con carácter de declaración jurada y obligatoria, y el formulario correspondiente.
- Contar con la Resolución Directoral que aprueba el Instrumento de Gestión Ambiental.
- Contar con el protocolo técnico de habilitación sanitaria, expedida por SANIPES.

Sobre el presente procedimiento, la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto determinó de la evaluación de los requisitos presentados, que la empresa contaba con todos los requerimientos para realizar la operación de la planta de procesamiento pesquero, otorgándole la autorización respectiva a través de la Resolución Directoral N°1542-2018-PRODUCE/DGPCHDI de fecha 23 de octubre de 2018. No obstante, cabe precisar la licencia concedida fue por una capacidad de 44 t/día, toda vez que durante la inspección se verificó dicha capacidad instalada (4 t/día menos de lo aprobado en la autorización de instalación).

Finalmente, como todas las licencias de operación, la misma se encuentra condicionada al cumplimiento de la normativa aplicable, encontrándose dentro las condiciones de operación dispuestas en el inciso 53.1 del artículo 53 del RGLP¹².

En ese contexto, se observa que la empresa ha realizado los procedimientos previos para la emisión de la licencia de operación, e incluso la solicitud fue presentada el 20 de setiembre del 2018 mediante escrito de registro N° 89610-2018 antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador (18 de enero del 2019) mediante la Notificación de Cargos N° 193-2019-PRODUCE/DS-PA.

En conclusión, a la fecha de la imputación de cargos, se determina que la empresa cumplía con todas y cada una de las obligaciones que regula la normativa aplicable para el funcionamiento de una planta de procesamiento de congelado, como se puede comprobar por medio de las resoluciones emitidas por las dependencias competentes de PRODUCE.

3. POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS Y LOS PROBLEMAS JURÍDICOS IDENTIFICADOS

3.1. POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA

3.3.1. Posición sobre la clasificación de la infracción y la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad

¹² "Artículo 53.- Condiciones para la operación de establecimientos industriales y plantas de procesamiento
53.1 La operación de los establecimientos industriales y de las plantas de procesamiento pesquero, está sujeta al cumplimiento de las condiciones siguientes:

- a) Contar con sistemas de producción que aseguren el adecuado aprovechamiento de los recursos pesqueros;
- b) Contar con los medios adecuados de transporte y de recepción que eviten mermas y permitan la óptima conservación de la materia prima;
- c) Contar con equipos e instrumentos electrónicos de pesaje gravimétrico de precisión para el registro del peso de la captura desembarcada, en el caso de establecimientos industriales pesqueros y de plantas de procesamiento con licencia de operación para el procesamiento de harina y aceite de pescado;
- d) Reducir y minimizar los riesgos de la contaminación ambiental implementando sistemas de recuperación y tratamiento de residuos y desechos, sin perjuicio de lo establecido en el Título VII del presente Reglamento;
- e) Cumplir las normas del Reglamento de Seguridad e Higiene Industrial;
- f) Cumplir las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente; y
- g) Implementar sistemas de aseguramiento de la calidad."

Para determinar la subsanación de una infracción, es importante que el órgano sancionador señale la clasificación de infracción en la que esta se encuentra, en tanto que dicho análisis es necesario para verificar la correcta regularización de cualquier ilícito administrativo.

A pesar de que la doctrina no conserva una posición uniforme sobre que conducta puede o no ser subsanable para evaluar la reparación del daño. Desde mi posición, coincido con Huapaya, Sánchez, & Alejos (2018) al describir que la causal eximente por subsanación voluntaria es precisamente un supuesto de ausencia de punibilidad que la doctrina penal ha descrito como excusa absolutoria y que se sustenta en la primacía que el Estado concede al restablecimiento de la legalidad en lugar de la sanción.

Por tanto, el análisis debió centrarse en esta segunda etapa, cuando la conducta infractora es efectuada o continúa siendo desarrollada. Para ello, partimos de la premisa que el ilícito administrativo de “*Realizar actividades pesqueras o acuícolas sin la concesión, autorización, permiso o licencia correspondiente (...)*” es una conducta que corresponde a la categoría de infracciones permanentes.

En tal sentido, la Dirección de Sanciones debió evaluar y comprobar que la regularización se hubiera efectuado dentro del marco requerido por el literal f) del inciso 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, es decir, verificar la convergencia del elemento objetivo, subjetivo y temporal que examinamos párrafos previos, examinando cada uno de ellos para corroborar de esa forma que la conducta ilícita de operar una planta de procesamiento de congelado hubiese concluido antes de la imputación de cargos.

Sin embargo, la Dirección de Sanciones alega que la infracción detectada el 24 de noviembre de 2017 se configuró plenamente en base a lo recogido por las actividades de fiscalización que constataron que la empresa operaba una planta de procesamiento sin la respectiva licencia, incumpliendo con el deber de solicitar la autorización previa al desarrollo de actividades de procesamiento dispuesta en el artículo 49 ° de la LGP¹³; sin examinar el hecho posterior de obtención de la autorización de procesamiento industrial realizado por parte de la empresa recurrente. Ello indudablemente es contrario a lo prescrito en la causal de subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, pues dicha norma no toma en consideración las actividades de fiscalización, sino que explícitamente señala que los administrados tienen la opción de alinear su conducta hasta el inicio del procedimiento sancionador que se lleva a cabo con la imputación de cargos.

Sobre la subsanación voluntaria, vislumbramos que la empresa de manera espontánea realizó la tramitación de la autorización de operación de planta de procesamiento de congelado, siendo este el último tramo de una serie de permisos previos que se deben concretar para poder llevar a cabo la actividad de congelado de recursos hidrobiológicos. En esa línea, la empresa cumplió con los requisitos y procedimientos que dispone el marco legal efectuar con antelación para restablecer la conducta imputada, los cuales consistían en la Certificación Ambiental aprobada por la Resolución N°0081-2017-PRODUCE/DGAAMPA de fecha 1 de diciembre de 2017, la autorización para la instalación de la referida planta aprobada por la Resolución Directoral N°008-2018-PRODUCE/DGPCHDI de fecha 4 de enero de 2018 y en su momento la Constancia de Verificación Ambiental.

¹³ “Artículo 49. Autorización de instalación y licencia de operación de plantas de procesamiento pesquero
49.1 Las personas naturales o jurídicas que se dediquen al procesamiento de recursos hidrobiológicos para consumo humano directo, indirecto o al uso industrial no alimenticio, requieren de autorización para la instalación de un establecimiento industrial pesquero o una planta de procesamiento, así como para el aumento de la capacidad de operación o traslado total o parcial de una planta de procesamiento pesquero, y de licencia para la operación de cada una de estas (...).”

En ese entender, el 23 de agosto de 2018 la empresa al obtener el permiso para operar una planta de procesamiento de congelado a través de la Resolución Directoral N°1542-2018-PRODUCE/DGPCHDI regularizó la conducta de operar sin la referida licencia, culminando su actuación contraria al ordenamiento jurídico; por lo tanto, se habría subsanado la conducta infractora previamente al inicio del procedimiento sancionador que aconteció el 18 de enero de 2019 mediante Notificación de Cargos N°0193-2019-PRODUCE/DSF-PA.

En conclusión, desde mi apreciación, correspondía que en la Resolución Directoral N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA se resuelva con el archivamiento de ambos procedimientos administrativos sancionadores porque la empresa se encontraba dentro del supuesto eximente de responsabilidad administrativa alegada.

3.3.2. Posición sobre la indebida motivación y su importancia en las decisiones administrativas

También se evidencia una motivación incongruente en la resolución analizada al omitir pronunciarse sobre el medio probatorio ofrecido por el administrado recaído en la licencia concedida por la Resolución Directoral N°1542-2018-PRODUCE/DGPCHDI y suprimir el análisis de la configuración de la subsanación voluntaria realizada por a la empresa dentro de los alcances del literal f) del inciso 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG.

Aunque, como bien menciona el Tribunal Constitucional, “no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control, sino el incumplimiento total de una obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva)”. (Tribunal Constitucional, Expediente N°00728-2018-PHC/TC).

De la lectura de la resolución de primera instancia, la Dirección de Sanciones, pese a que identifica las cuestiones centrales que se discuten dentro del procedimiento administrativo sancionador, se aparta de responder las pretensiones invocadas por la empresa recurrente, constituyendo de esa manera en una desviación del debate del procedimiento que afecta gravemente la motivación del acto administrativo, siendo un aspecto trascendente del mismo.

En base a ello, acotamos que el tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, constituyendo una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa como acertadamente lo advierte el Tribunal Constitucional al señalar que es una condición impuesta por la Ley N°27444. Por tanto, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo (Tribunal Constitucional, Expediente N ° 04123-2011-PA/TC).

Personalmente, uno de los aspectos importantes para resaltar en la motivación de las Resoluciones, es que estos actos administrativos declaran ciertos derechos y obligaciones que solo adquirirán eficacia a través de la notificación de los mismos; por lo tanto, cualquier acto administrativo que dictamine una sanción sin realizar un adecuado razonamiento, afecta los intereses de los administrados.

Por ello, considero que la autoridad no ha cumplido debidamente con expresar las razones que le permitieron arribar a la decisión contenida en la Resolución Directoral N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA dentro el marco jurídico, en tanto no se respeta el

contenido esencial de la motivación, que consiste en que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada.

3.4. POSICIÓN FUNDAMENTADA SOBRE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE APELACIÓN DE SANCIONES N°25-2021-PRODUCE/CONAS-2CT

3.4.1. Posición sobre el respeto a las garantías y derechos que contempla el debido procedimiento

Me parece idóneo el pronunciamiento de la Resolución hecha por el Consejo de Apelaciones, quien señala que en virtud del principio del debido procedimiento no se puede imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del mismo, pues de lo contrario, traería como consecuencia la afectación del interés público. Dicha transgresión se vislumbra a través del accionar de la Dirección de Sanciones al determinar no aplicar el eximente de responsabilidad contenido en el literal f) del inciso 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG mediante una motivación indebida, pese a que contaba con los medios probatorios ofrecidos de parte que acreditaban la subsanación de conducta infractora con antelación a la imputación de cargos y tenía la obligación de aplicar lo establecido en la normativa citada líneas arriba.

Vinculado a lo mencionado, Natalia Mori (2020) opina "las entidades públicas no pueden, a través de reglamentos, limitar las garantías y reglas previstas en la LPAG para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, entre las cuales, se incluyen las reglas aplicables a los eximentes de responsabilidad administrativa" (p.393).

Aunado a eso, el Tribunal Constitucional ha señalado que "El debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos existentes en nuestro ordenamiento jurídico, incluidos los administrativos" (Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N° 1211-2000-AA/TC)

En síntesis, advertimos que el debido procedimiento contiene una doble obligación a las autoridades administrativas, por cuanto no pueden emitir normas que contravengan este principio y tampoco realizar actuaciones que afecten dicha garantía que gozan los administrados. Por lo mismo, es evidente que hay un estándar mínimo de garantía para los administrados, que además de ser ampliado por los derechos originados en procesos judiciales, también se ve enriquecido por la normativa legal, la jurisprudencia, la Constitución y los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el cual debe ser observado por los órganos administrativos en todo el procedimiento administrativo sancionador (Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, 2001).

Por ende, desde mi perspectiva, la Resolución del Consejo de Apelación de Sanciones N°25-2021-PRODUCE/CONAS-2CT realizó un correcto análisis y aplicación del principio de debido procedimiento, traduciéndose en su reivindicación en mérito a que la autoridad administrativa decide primar el respeto a las garantías, reglas y derechos que la norma le confiere al administrado, siendo relevantes para el presente caso el de motivación debida y la aplicación de la regla del literal f) del inciso 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG.

3.4.2. Posición sobre la nulidad del acto administrativo a propósito de la Resolución N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA

Sobre la nulidad del procedimiento, la Resolución del Consejo de Apelaciones dictamina la existencia de vicios del acto administrativo, específicamente los dispuestos por los numerales "1. La contravención a la Constitución, a las leyes y normas reglamentarias" y

“2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14” del artículo 10 del TUO de la LPAG. Aquello lo desarrollamos en los párrafos anteriores, al mencionar que el debido procedimiento es un derecho considerado en la Constitución, a la vez que es un principio que rige todo procedimiento administrativo y es un requisito de validez del acto administrativo. Pues, no debemos olvidar que la regla es que el acto administrativo es válido siempre que sea dictado conforme al ordenamiento jurídico (TUO de la LPAG, 2019).

Por consiguiente, el Consejo de Apelaciones al verificar la vulneración del principio del debido procedimiento, decide en su calidad de funcionario superior jerárquico establecida por el artículo 125° del Reglamento de Organización y Funciones¹⁴, declarar la nulidad Resolución Directoral N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA en el extremo pertinente, conforme a los numerales 213.1, 213.2, 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG.¹⁵

Al respecto, Guzmán Napurí (2011) detalla:

La nulidad del acto administrativo es consecuencia de un vicio en los elementos constitutivos del acto. En el derecho administrativo, el particular o administrado sólo puede pedir la nulidad si está legitimado, es decir solamente en los casos en que el acto afecte sus derechos subjetivos o intereses legítimos. Asimismo, la entidad administrativa solo puede anular de oficio un acto administrativo si el mismo vulnera el interés general. (p. 405).

Llama la atención también lo expresado por Morón Urbina (2010), al postular que:

A diferencia de la nulidad civil, la nulidad de un acto administrativo puede ser declarada en la vía jurisdiccional y también en la vía administrativa, y en este supuesto, puede llegarse por declaración de oficio o por la atención a un recurso. Además, la invalidación puede ser motivada en la propia acción – positiva u omisiva– de la Administración (ej. si quien la emitió fue una autoridad incompetente) o en las de otros participantes del procedimiento (ej. si el administrado incurrió en fraude al presentar algún recaudo al expediente). (p. 25).

Atendiendo a estas consideraciones, desde mi apreciación, es correcto que el Consejo de Apelaciones haya decidido declarar la nulidad de oficio de la Resolución de primera instancia vía recurso impugnativo de apelación mediante la Resolución del Consejo de Apelación de Sanciones N°25-2021-PRODUCE/CONAS-2CT, a fin de rectificar el pronunciamiento de la Dirección de Sanciones, bajo la justificación que dicho acto administrativo lesiona los derechos de la empresa administrada y el interés general, en concordancia con sus funciones conferidas y con arreglo a la normativa vigente sobre la materia.

¹⁴ Artículo 125. – Consejo de Apelación de Sanciones

El Consejo de Apelación de Sanciones es el órgano resolutorio que evalúa y resuelve en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos sancionadores del Ministerio, conforme a la presente norma y a lo determinando en su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial”.

¹⁵ “Artículo 213.- Nulidad de oficio

213.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

213.2 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 (...).

213.3. La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos (...).”.

4. CONCLUSIONES

- En síntesis, la Resolución N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA presenta falencias en su desarrollo argumentativo, vulnerando el derecho de todo administrado a contar con un pronunciamiento que contenga una debida motivación; y por ende, la garantía del debido procedimiento en sede administrativa, deviniendo de esa forma, en un acto administrativo inválido que no cuenta con los requisitos de validez que dispone el artículo 3 del TUO de la LPAG, además de contravenir abiertamente lo establecido por la Constitución y la Ley dentro del contenido protegido del debido proceso y el deber de motivar los actos emitidos por la Administración Pública.
- Por otro lado, respecto a la Resolución del Consejo de Apelación de Sanciones N°25-2021-PRODUCE/CONAS-2CT, opino que se restableció el derecho del administrado a contar con una resolución fundada en derecho, que en paralelo, contenía una visión garantista de los derechos e intereses de los administrados dentro de un procedimiento administrativo sancionador, enfocándose en una Administración Pública que tiene como finalidad proteger el interés general.
- De los medios probatorios ofrecidos por la empresa y el análisis de los procedimientos previos seguidos por la empresa, se acredita fehacientemente la subsanación voluntaria del ilícito administrativo mediante la autorización de operar la planta de procesamiento concedida por la Resolución Directoral N °1542-2018-PRODUCE/DGPCHDI, la misma que fue solicitada y otorgada con antelación a la imputación de cargos, configurándose el supuesto normativo que regula el literal f) del inciso 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.
- Se hace necesario resaltar que el eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria de la conducta infractora, tiene como finalidad la restitución el bien jurídico, a fin de que los administrados por iniciativa propia alineen su conducta a sus deberes normativos.
- Es relevante que los órganos instructores y resolutivos en un procedimiento sancionador tengan claridad sobre la clasificación de la presunta conducta infractora (infracciones instantáneas, infracciones instantáneas con efectos permanentes, infracciones permanentes, etc) y la naturaleza de las operaciones del administrado, a fin de que el administrado tenga una mejor apreciación de los cargos que le son imputados producto de procedimiento administrativo sancionador y pueda ejercer su derecho a la defensa plenamente.
- El derecho debido procedimiento en vía administrativa contempla no solo los que son concebidos dentro de los procesos judiciales, sino también se ve enriquecidos por los que se determinan mediante la Ley, la Constitución y los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De esa forma, se fijan garantías mínimas que deben ser observadas por la administración pública en el ejercicio de su potestad sancionadora.
- La regla para la validez del acto administrativo es que sea dictado conforme al ordenamiento jurídico, en caso contrario, es pasible de encontrarse dentro de una causal de nulidad contemplada en el artículo 10 del TUO de la LPAG. En ese sentido, existe un deber de la Administración Pública que, al advertir dichas situaciones, declarar la nulidad dentro de los dos años posteriores emitido el acto administrativo y sea realizada por un funcionario u órgano superior jerárquico.

5. BIBLIOGRAFIA

- Baca Oneto, V. S. (2011). La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas). *Derecho & Sociedad*, 37, 263-274. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/13178>
- Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá (2 de febrero de 2001). Obtenido de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf
- Consejo de Apelación de Sanciones. (27 de octubre del 2017). *Acta N°002-2017-PRODUCE/CONAS-PLENO*.
- Constitución Política del Perú*. (1993).
- Danós Ordóñez, J. (2003). Régimen de la Nulidad de los Actos Administrativos en la Ley N° 27444. En *En Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Ara editores.
- Guzmán Napurí, C. (2011). *Tratado de administración pública y del procedimiento administrativo*. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
- Huapaya, R., Sánchez, P., & Alejos, O. (2018). El eximente de responsabilidad subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General del Perú. En U. d. Piura, *El derecho administrativo como instrumento al servicio del ciudadano*. Lima: Palestra Editores.
- Ley General de Pesca*. (1992). Lima.
- Luna, L. M. (2015). ¡Exijo una Explicación!... La Importancia de la Motivación del Acto Administrativo. *Derecho & Sociedad*(45), 315-320.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2016). *Exposición de Motivos*. Lima. Obtenido de <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/21/EXP-DL-1272.pdf>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2016). *Guía de opiniones jurídicas emitidas por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico* (Primera ed.). Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1559656/MINJUS-DGDOJ-Guia-de-opiniones-de-la-DGDOJ-ley-27444.pdf.pdf>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ministerio de la Producción. (2013). *Decreto Supremo N° 008-2013-PRODUCE, Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional*. Diario El Peruano.
- Ministerio de la Producción. (2017). *Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas*. Diario El Peruano.
- Ministerio de la Producción. (2017). *Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción*.
- Ministerio de la Producción. (2017). *Resolución Ministerial N°591-2017-PRODUCE - Resolución que aprueba los componentes y valores para el cálculo de las sanciones de multa*. Diario El Peruano.

- Ministerio de Pesquería. (2001). *Decreto Supremo N° 012-2001-PE, aprueban el Reglamento de la Ley General de Pesca*. Diario El Peruano.
- Mori, N. (Junio de 2020). ¿Incentivo a la legalidad o impunidad? Acerca del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 385-396. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22427>
- Morón Urbina, J. (2010). La nulidad de oficio en el procedimiento administrativo. En C. Guzmán Napurí, J. C. Morón Urbina, & R. e. Melgarejo, *Manual de Actualización Administrativa* (pág. 25). Lima.
- Morón Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (Vol. II). Lima: Gaceta Jurídica.
- Morón Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (Vol. I). Lima: Gaceta Jurídica.
- Neyra Cruzado, C. (2018). Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado. *DERECHO PUCP*, 80, 333-360. Obtenido de <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201801.009>
- Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N°00156-2012-PHC/TC (Tribunal Constitucional 8 de agosto de 2018). Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.pdf>
- Texto Único Ordenando de la Ley de Procedimiento Administrativo General*. (25 de enero de 2019). Diario El Peruano.
- Tribunal Constitucional. (13 de octubre de 2018). *Expediente N° 000728-2008-PHC/TC*. Lima. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/00728-2008-HC.pdf>
- Tribunal Constitucional. (27 de junio 2011). *Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N. ° 04123-2011-PA/TC*. Lima.
- Tribunal Constitucional. (3 de abril de 2002). *Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N. °0090-2004-AA/TC*. Lima. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>
- Tribunal Constitucional. (30 de marzo de 2004). *Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N. ° 4289-2004-AA/TC*. Lima.
- Tribunal Constitucional. (5 de septiembre del 2000). *Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N.° 1211-2000-AA/TC*. Lima. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2001/01211-2000-AA.html>
- Tribunal Constitucional. (8 de agosto del 2012). *Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N°00156-2012-PHC/TC*. Lima. Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.pdf>
- Tribunal Constitucional. (9 de mayo de 2005). *Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N°4228-2005-PHC/TC*. Huanuco. Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/04228-2005-HC.pdf>
- TUO del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, Decreto Supremo N°019-2011-PRODUCE*. (2011). Diario El Peruano.

6. ANEXOS

- 6.1. Notificación de Cargo N°000193-2019-PRODUCE/DSF-PA
- 6.2. Descargo de Notificación de Cargo respectivo.
- 6.3. Informe Final de Instrucción N°549-2019-PRODUCE/DSF-PA-aperalta.
- 6.4. Descargo de Informe Final de Instrucción respectivos y ampliaciones del mismo.
- 6.5. Resolución Directoral N°8265-2019-PRODUCE/DS-PA.
- 6.6. Recurso de Apelación respectivo y ampliaciones del mismo.
- 6.7. Resolución del Consejo de Apelaciones N°25-2021-PRODUCE/CONAS-2CT.



CARGO ~~555~~ ~~50~~ ~~557~~

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General - Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

N° 00000025-2021-PRODUCE/CONAS-2CT

Destinatario : ██████████ Escrito de Registro N° 00089125-2019

Domicilio : ██████████

Entidad : YANAHUARA - AREQUIPA - AREQUIPA

Dependencia : MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Domicilio Entidad : CONSEJO DE APELACIÓN DE SANCIONES

Materia/Procedimiento : Calle 01 Oeste N°. 060 - Urb. CORPAC. San Isidro

Documento(s) Adjuntos(s) : Notificación de la RCONAS N° 00025-2021-PRODUCE/CONAS-2CT

Fecha : Copia autenticada u original (en su caso) de la RCONAS citada con (4) folios. 28-01-2021

Ca&Pe

MARCAR CON "X" LA OPCIÓN QUE CORRESPONDA:

- El acto modificado entra en vigencia:
- Desde la fecha de emisión (-)
 - Desde antes de su emisión (eficacia anticipada) (-)
 - Desde el día de notificación (X)
 - Desde la fecha indicada en la Resolución (-)
- El acto notificado agota la vía administrativa (-) SI (-) NO (-) ACTO ADMINISTRATIVO FIRME ¹

YANAHUARA - AREQUIPA - AREQUIPA



0003309160 3 2/02/2021
1577276/00000025/N 3/02/2021 R01

RECURSOS QUE PROCEDEN:

- Reconsideración ante el mismo órgano que lo expidió ()
- Apelación ante el mismo órgano que lo expidió para que se eleve al superior jerárquico ()
- Revisión ante el mismo órgano que lo expidió, para que se eleve al superior jerárquico ()

El término para la interposición de los Recursos Administrativos que correspondan es de quince(15) días hábiles perentorios consecutivos contados desde el día siguiente de la fecha de su Notificación.



Jean Pierre Andre Molina Dimitrijevic

Secretario Técnico (s) de la Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería Consejo de Apelación de Sanciones

CONSTANCIA DE ENTREGA

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN
CONSEJO DE APELACIÓN DE SANCIONES
28-01-2021
25 FEB. 2021
RECEPCIÓN DOCUMENTARIA
Firma: *[Signature]* Hora: 05:45 pm

RECIBIDO POR

Nombres y Apellidos: ██████████

Documento de Identidad: 0410212021

Relación con el destinatario: ██████████

Fecha: ██████████

Hora: 10:00



MOTIVO DE LA DEVOLUCIÓN
Domicilio errado o inexistente ()

FIRMA DEL QUE RECIBE

Y sello(de ser empresa) ██████████

MOTIVO DE ENTREGA CON ACTA
Se negó a recibir () o firmar ()
Ausencia primera notificación ()
Ausencia segunda notificación ()

CARACTERÍSTICAS DEL DOMICILIO

Nro. medidor agua () o luz ()

Material y color de la fachada: 2 pisos, blanco

Material y color de la puerta: Madera, negro

Otros datos:

29 ENE. 2021

DATOS DEL NOTIFICADOR

Nombres y apellidos: *[Signature]*

DNI: *[Signature]*

Firma del notificador: *[Signature]*

DNI: 29514970

JPMD/vaqc

¹ Artículo 222° del TUO de la LPAG.

"Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto".



589
556

Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 25 -2021-PRODUCE/CONAS-2CT

LIMA, 28 ENE. 2021

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa [REDACTED], en adelante la empresa recurrente, identificada con RUC N° [REDACTED] mediante escrito con Registro N° 00089125-2019, presentado el 13.09.2019 y sus ampliatorios con Registro 00089125-2019-1 de fecha 03.10.2019, Registro 00089125-2019-2 de fecha 26.11.2019, 00003479-2020 de fecha 15.01.2020, Registro 00007351-2020 de fecha 24.01.2020 y Registro 00061030-2020 de fecha 11.08.2020, contra la Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 14.08.2019, que la sancionó con una multa ascendente a 42.475 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y el decomiso de 92.303 t., al haber realizado actividades pesqueras o acuícolas sin el permiso o licencia correspondiente, infracción prevista en el numeral 1 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, y sus modificatorias, en adelante el RLGP.
- (ii) El expediente N° 1759-2018-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Del Reporte de Ocurrencias 009-N° 000276 de fecha 24.11.2017, el inspector acreditado por el Ministerio de la Producción, en la localidad de Cerro Colorado, Arequipa, en el establecimiento industrial de [REDACTED], constató el procesamiento de 3.9 t. del producto hidrobiológico ovas de pez volador; asimismo, observó en la sala de proceso 1,446 sacos equivalente a 55,615 kg., y 344 bolsas con un peso de 4816 kg., de ovas secas sin sal. En otro ambiente constató la instalación de 03 túneles de congelamiento, así como 02 cámaras de almacenamiento de producto terminado (una en instalación y otra encendida en cuyo interior se encontraban 1,332 sacos de ovas con sal con un peso de 27,972 kg.), por lo que se solicitó al representante del establecimiento la vigencia de operación y la autorización para la instalación para consumo humano directo, quien manifestó no contar con dichos documentos.
- 1.2 La Resolución Directoral N° 08-2018-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 04.01.2018, resolvió entre otras cosas, otorgar a la empresa [REDACTED] E.I.R.L., autorización para la instalación de una planta de procesamiento pesquero para la producción de congelado de 48 t. / día, en su establecimiento industrial pesquero, ubicado en el Centro Industrial las Canteras, Lote 1, Mz. F, distrito de Cerro Colorado, provincia y departamento de Arequipa.

- 1.3 Por su parte, la Resolución Directoral N° 1542-2018-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 23.10.2018, resolvió entre otras cosas, otorgar a la empresa [REDACTED], licencia de operación para operar la planta de procesamiento pesquero para la producción de congelado con una capacidad instalada de 44 t. / día, en su establecimiento industrial pesquero, ubicado en el Centro Industrial las Canteras, Lote 1, Mz. F, distrito de Cerro Colorado, provincia y departamento de Arequipa.
- 1.4 Mediante la Notificación de Cargos 00193-2019-PRODUCE/DSF-PA, realizada con fecha 18.01.2019, por la presunta comisión de las infracciones señaladas en los numerales 1) y 43) del artículo 134° del RLGP.
- 1.5 Mediante la Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 14.08.2019, se resolvió entre otras cosas, sancionar a la empresa recurrente con una multa ascendente a 42.475 UIT y el decomiso de 92.303 t.¹, al haber realizado actividades pesqueras o acuícolas sin el permiso o licencia correspondiente, infracción prevista en el numeral 1 del artículo 134° del RLGP; archivar la infracción prevista en el numeral 43 del artículo 134 del RLGP.
- 1.6 Mediante escrito con Registro N° 00089125-2019 de fecha 13.09.2019 y sus ampliatorios con Registro 00089125-2019-1 de fecha 03.10.2019, Registro 00089125-2019-2 de fecha 26.11.2019, 00003479-2020 de fecha 15.01.2020, Registro 00007351-2019 de fecha 24.01.2020 y Registro 00061030-2020 de fecha 11.08.2020, la recurrente interpuso recurso administrativo contra la Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA. Finalmente, con fecha 15.01.2020 se realizó el informe oral solicitado por la empresa recurrente.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACION

- 2.1 La empresa recurrente señala que la actividad que desarrolla es procesamiento artesanal debido al predominio de trabajo manual conforme lo establece el numeral 48.1 del artículo 48 del RLGP.
- 2.2 La empresa recurrente sostiene que con anterioridad al 18.01.2019, fecha que se les notificó la imputación de cargos, ya había obtenido la autorización para instalar la planta y la licencia de operación para realizar las actividades de procesamiento de congelado.
- 2.3 Por otro lado, la recurrente señala que existe en la resolución una indebida motivación fundamentando con diversas resoluciones del Tribunal Constitucional, haciendo énfasis en que no se expone cuáles son las razones que vinculan la definición de "*infracciones instantáneas con efectos permanentes*" y el ejemplo de este tipo de infracciones, en la existencia de una construcción sin la licencia correspondiente, lo que implica un tiempo para su consumación, que es el tiempo que se utiliza efectivamente para construir, con la infracción que se sanciona que consiste en realizar actividades pesqueras sin la licencia respectiva.
- 2.4 Asimismo, indica que no existe medio probatorio alguno que pruebe que se haya realizado actividad pesquera de procesamiento, mediante su planta de

¹ Mediante el artículo 2 de la misma resolución se declaró inaplicable la sanción de decomiso al no haberse llevado a cabo en forma inmediata en el momento de la intervención.

congelado sin licencia de operación, por cuanto la planta no se encontraba instalada. Y bajo ningún término su representada ha realizado actividad de procesamiento de congelado industrial, como equivocadamente se les imputa.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA.
- 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

4.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA

- 4.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, 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 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 numerales 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 especiales; así como el defecto u omisión de uno de los 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 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.
- 4.1.5 Es por ello que el inciso 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG dispone, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, que estará regida por 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. Los procedimientos que regulen el

ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

- 4.1.6 En ese sentido, a través de la Notificación de Cargos N° 00193-2019-PRODUCE/DSF-PA recibida el día 18.01.2019, la Dirección de Supervisión y Fiscalización - PA notificó a la empresa recurrente el inicio del procedimiento administrativo sancionador por las presuntas infracciones tipificadas en los incisos 1 y 43 del artículo 134 del RLGP, por lo que el presente procedimiento fue iniciado conforme a Ley.
- 4.1.7 Posteriormente, con Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 14.08.2019, se resolvió entre otras cosas, sancionar a la empresa recurrente con una multa ascendente a 42.475 UIT y el decomiso de 92.303 t.², al haber realizado actividades pesqueras o acuícolas sin el permiso o licencia correspondiente, infracción prevista en el numeral 1 del artículo 134° del RLGP; archivar la infracción prevista en el numeral 43 del artículo 134 del RLGP.
- 4.1.8 Asimismo, la empresa recurrente sostiene que con anterioridad al 18.01.2019, fecha que se les notificó la imputación de cargos, ya había obtenido la autorización para instalar la planta y la licencia de operación para realizar las actividades de procesamiento de congelado.
- 4.1.9 Respecto de la infracción prevista en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP, precisamos lo siguiente: de la revisión del Portal Institucional del Ministerio de la Producción, se advierte que mediante la **Resolución Directoral N° 08-2018-PRODUCE/DGPCHDI**, de fecha 04.01.2018, resolvió entre otras cosas, otorgar a la empresa [REDACTED], autorización para la instalación de una planta de procesamiento pesquero para la producción de congelado de 48 t. / día, en su establecimiento industrial pesquero, ubicado en el Centro Industrial las Canteras, Lote 1, Mz. F, distrito de Cerro Colorado, provincia y departamento de Arequipa y por su parte, la **Resolución Directoral N° 1542-2018-PRODUCE/DGPCHDI**, de fecha 23.10.2018, resolvió entre otras cosas, otorgar a la empresa [REDACTED], licencia de operación para la operar la planta de procesamiento pesquero para la producción de congelado con una capacidad instalada de 44 t. / día, en su establecimiento industrial pesquero, ubicado en el Centro Industrial las Canteras, Lote 1, Mz. F, distrito de Cerro Colorado, provincia y departamento de Arequipa.
- 4.1.10 Por lo tanto, se desprende previo a la imputación de cargos, efectuada con fecha **18.01.2019**, la empresa recurrente obtuvo la licencia de operación con fecha **23.10.2018** para operar la planta de procesamiento pesquero para la producción de congelado con una capacidad instalada de 44 t. / día, en su establecimiento industrial pesquero, ubicado en el Centro Industrial las Canteras, Lote 1, Mz. F, distrito de Cerro Colorado, provincia y departamento de Arequipa.
- 4.1.11 Al respecto, el artículo 257° del TUO del LPAG enlista los eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones, dentro de los cuales se encuentra:

² Mediante el artículo 2 de la misma resolución se declaró inaplicable la sanción de decomiso al no haberse llevado a cabo en forma inmediata en el momento de la intervención.

SSJ

JOL SSY

"f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255".

- 4.1.12 De lo señalado, se observa que si bien a la fecha de suscitados los hechos, la empresa recurrente no contaba con licencia para la operación de la planta de procesamiento pesquero para la producción de congelado con una capacidad instalada de 44 t. / día, en su establecimiento industrial pesquero, ubicado en el Centro Industrial las Canteras, Lote 1, Mz. F, distrito de Cerro Colorado, provincia y departamento de Arequipa, a la fecha en que se inicia el presente procedimiento administrativo sancionador, ya subsanó las omisiones imputadas. En ese sentido, se advierte que la empresa recurrente subsanó la situación calificada como constitutiva de infracción antes que la Administración le notificara la imputación de cargos, advirtiéndose que el presente caso contiene un eximente de responsabilidad que la hace no sancionable.
- 4.1.13 En tal sentido, de acuerdo a lo señalado previamente, una conducta infractora no es sancionable si se acredita que existen causas eximentes de responsabilidad, siendo que, en el presente caso, al haberse determinado la **subsanación del referido ilícito administrativo** por parte de la empresa recurrente **previo a la notificación de la imputación de cargos**, se le debe eximir a la empresa recurrente la determinación de la sanción prevista en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP.
- 4.1.14 Es preciso señalar 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, el precitado cuerpo normativo 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.
- 4.1.15 De lo expuesto, se colige que la Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 14.08.2019, vulneraría el principio de debido procedimiento que rige todo procedimiento sancionador.
- 4.2 Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 14.08.2019**
- 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° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 14.08.2019.
- 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 agraven 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 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.
- 4.2.5 En ese sentido, la precitada Ley 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.
- 4.2.6 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"*³.
- 4.2.7 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.
- 4.2.8 El numeral 213.2 del artículo 211° 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.
- 4.2.9 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

³ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge: "COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL". ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

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.

- 4.2.10 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° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 14.08.2019.
- 4.2.11 Asimismo, el inciso 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG señala que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.
- 4.2.12 En ese sentido, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 14.08.2019, fue notificada a la empresa recurrente con fecha 21.08.2019, siendo que con fecha 13.09.2019, ésta interpuso recurso de apelación contra la referida Resolución Directoral; ese sentido, la misma no se encuentra consentida, por lo cual la Administración se encuentra dentro del plazo para declarar la nulidad de oficio.
- 4.2.13 Por tanto, en el presente caso, se configuran los supuestos contemplados en los numerales 213.1, 213.2 y 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG, por lo que en aplicación de los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la precitada Ley, corresponde declarar la Nulidad de la Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 14.08.2019, toda vez que el presente procedimiento contiene un eximente de responsabilidad a favor de la empresa recurrente que la hace no sancionable

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

- 4.3.1 El numeral 12.1 del 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 De otro lado, el numeral 227.2 del artículo 227° del TUO de la LPfpga, 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.
- 4.3.3 En el presente caso, estando a lo expuesto precedentemente corresponde archivar el presente procedimiento administrativo sancionador tramitado con el expediente N° 1759-2018-PRODUCE/DGS.
- 4.3.4 Además, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los demás argumentos expuestos por la empresa recurrente en su recurso de apelación.

Finalmente, es preciso mencionar que si bien el inciso 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 inciso 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. Asimismo, 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 inciso 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, el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas en los literales 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 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 6° de la Resolución Ministerial N° 236-2019-PRODUCE, y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 03-2021-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 27.01.2021, de la Segunda 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 1°.- DECLARAR FUNDADO EN PARTE el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa [REDACTED], en consecuencia, **DECLARAR** la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 8265-2019-PRODUCE/DGS, de fecha 14.08.2019, y el **ARCHIVO** del presente procedimiento administrativo sancionador; 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 conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese



LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

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