

# MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones

Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería



## Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 14 -2021-PRODUCE/CONAS-2CT

LIMA, 21 ENE. 2021

### VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PACIFIC DEEP FROZEN S.A.**, en adelante la empresa recurrente, con RUC N° 20159473148, mediante escrito con Registro N° 00106653-2019 de fecha 06.11.2019, contra la Resolución Directoral N° 9878-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.10.2019, que declaró improcedente su recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 7898-2019-PRODUCE/DS-PA, emitida el 26.07.2019, que declara improcedente su solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna así como su solicitud de acogimiento al régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas estipulado en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, respecto de la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 5538-2016-PRODUCE/DGS confirmada por la RCONAS N° 606-2017-PRODUCE/CONAS-2CT.
- (ii) Los expedientes N°s 4099-2014-PRODUCE/DGS, 4185-2014-PRODUCE/DGS, 4186-2014-PRODUCE/DGS y 4098-2014-PRODUCE/DGS.

### I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante la Resolución Directoral N° 5538-2016-PRODUCE/DGS, de fecha 22.07.2016, se sancionó a la empresa recurrente con una multa de 10 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por operar su planta de harina residual sin contar con los equipos e instrumentos que establece la normativa correspondiente, infracción tipificada en el inciso 45 del artículo 134° del RLGP, por los hechos ocurridos durante la faena de pesca desarrollada el 07.06.2014
- 1.2 Asimismo, a través de la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 606-2017-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 16.10.2017, se declaró infundado el Recurso de Apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 5538-2016-PRODUCE/DGS, de fecha 22.07.2016.
- 1.3 Mediante escritos con Registro N°s 00019177-2019, 00019180-2019, 00019152-2019, 00019155-2019 y 00019157-2019, la empresa recurrente solicita la aplicación del Principio de la Retroactividad Benigna, de conformidad con lo

dispuesto en el numeral 5 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante el TUO de la LPAG, concordante con lo dispuesto en el último párrafo de la Única Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, sobre la sanción impuesta, correspondiente a la Resolución Directoral N° 5538-2016-PRODUCE/DGS, de fecha 22.07.2016.

- 1.4 Mediante Resolución Directoral N° 7898-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.07.2019, se declaró improcedente respecto de la infracción tipificada en el inciso 45 del artículo 134° del RLGP, la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad sobre la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 5538-2016-PRODUCE/DGS, de fecha 22.07.2016.
- 1.5 Mediante escrito de registro N° 00083926-2019 y 00083926-2019-1 de fechas 27 y 28.08.2019, la empresa recurrente interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 7898-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.07.2019.
- 1.6 Mediante Resolución Directoral N° 9878-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.10.2019, se declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto.
- 1.7 Mediante escrito con Registro N° 00106653-2019, de fecha 06.11.2019, la empresa recurrente interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 9878-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.10.2019.
- 1.8 Con fecha 18.12.2019, se llevó a cabo la diligencia de uso de la palabra, tal como se advierte de la Constancia de Asistencia a la Audiencia que obra en el expediente a fojas 412.

## II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La empresa recurrente sostiene que se debe declarar la nulidad de la resolución materia de impugnación por transgresión al principio de verdad material y de razonabilidad al haber declarado improcedente su solicitud al beneficio de descuento del 59% de la multa impuesta y la aplicación de la retroactividad benigna, al haberse considerado las supuestas descargas constatadas en el día de la intervención in situ. Además, no se debió tomar en consideración los supuestos pesos registrados ya que la infracción imputada es por operar planta de harina residual sin contar con los equipos e instrumentos que establece la normativa, por tanto, al no contar con los equipos resulta contradictorio que se le pretenda sancionar en base a unos supuestos pesos registrados. Indica también, que al no tener el peso de los recursos hidrobiológicos corresponde el cálculo de la sanción en función a la capacidad de procesamiento.

## III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 9878-2019-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° 9878-2019-PRODUCE/DS-PA

- 4.1.1 El artículo 154° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-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 De otro lado, el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, dispone como principio fundamental del procedimiento administrativo, entre otros, el principio del debido procedimiento, el cual comprende el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
- 4.1.6 Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que el tratadista Juan Carlos Morón Urbina sostiene que el derecho a ofrecer y producir pruebas se refiere al derecho de presentar material probatorio y de exigir que la administración actúe las ofrecidas por el administrado. Igualmente, sostiene que el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho se refiere a que las decisiones de la administración respecto a los intereses y derechos de los administrados deben considerar expresamente los argumentos jurídicos y de hecho, así como las cuestiones propuestas por éstos, en particular aquellas cuya importancia y congruencia tengan relación de causalidad con el asunto principal y con la decisión a emitirse.

- 4.1.7 Del mismo modo, se debe indicar que el Tribunal Constitucional señaló en los fundamentos 24 y 25 de la sentencia recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC: "(...) *El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...) El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado*".
- 4.1.8 Asimismo, cabe indicar que, el autor Marcial Rubio Correa indica que: (...) "el debido proceso, por tanto, no se aplica por igual en todos los procedimientos administrativos conducentes a la producción de actos administrativos. Se usa más intensamente cuando los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración (...) y debe tener su mayor expresión en los procedimientos administrativos de sanción porque, en ellos, se toca de manera más intensa los derechos de la persona"<sup>2</sup>.
- 4.1.9 De otro lado, se debe indicar que constituye requisito de validez de los actos previstos en el inciso 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG<sup>3</sup>, su debida motivación, el cual comporta la obligación de la administración de emitir pronunciamientos que se **adecúen al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo**, así como a los hechos respecto de los cuales se ha formado convicción de verdad material durante la tramitación del procedimiento, para lo cual se debe atender, entre otros, a cada una de las cuestiones planteadas por los administrados en vía de defensa.
- 4.1.10 Asimismo, el inciso 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG, señala que la motivación del acto administrativo<sup>4</sup> 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.**

<sup>1</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC.

<sup>2</sup> RUBIO CORREA, Marcial: "El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional." Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, p. 220.

<sup>3</sup> TUO de la LPAG:

Artículo 3°. - Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos.

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

<sup>4</sup> El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC(Fundamento Jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso".

4.1.11 Respecto al deber de motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“(…) La motivación es un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello no es un simple requisito meramente formal, sino de fondo; la motivación ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión (…) motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo **se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto que una norma jurídica**, y, en segundo lugar, razonar como tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte del acto (…) la ley obliga a la administración motivar decisiones lo que quiere decir, hacer públicas las razones de hecho y de derecho en los cuales las mismas se apoyan”<sup>5</sup>.

4.1.12 Asimismo, de acuerdo el Tribunal Constitucional en el fundamento 31 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 090-2004-AA/TC, “(…) *la motivación debe otorgar seguridad jurídica al administrado y permitir al revisor apreciar la certeza jurídica de la autoridad que decide el procedimiento (…) el deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones*”.

4.1.13 En cuanto a los requisitos de validez del acto, el artículo 3° del TUE de la LPAG, dispone en el numeral 5 que es requisito de validez del acto administrativo el procedimiento regular según el cual el acto administrativo debe conformarse mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

4.1.14 En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 9878-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.10.2019, se declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa recurrente contra la Resolución Directoral N° 7898-2019-PRODUCE/DS-PA, emitida el 26.07.2019, que declara improcedente su solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna así como su solicitud de acogimiento al régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas estipulado en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, respecto de la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 5538-2016-PRODUCE/DGS confirmada por la RCONAS N° 606-2017-PRODUCE/CONAS-2CT.

4.1.15 Sin embargo, de la revisión de la citada Resolución Directoral, se advierte que en los considerandos segundo y tercero, se indica lo siguiente:

“(…) *Que en virtud de ello, mediante Resolución Directoral N° 7878-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 26 de julio de 2019, se resolvió declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de aplicación a la retroactividad benigna previsto en el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE y al acogimiento al régimen excepcional y temporal del beneficio para el pago de multas administrativas previsto en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE*

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC “(…) Fundamento Jurídico 31.

*Que, con cédula de Notificación Personal N° 10594-2019-PRODUCE/DS-PA, recibida el 12 de agosto de 2019, se notificó a la administrada la Resolución Directoral 7878-2019- PRODUCE/DS-PA (...)*”.

- 4.1.16 En tal sentido, se puede observar que la Dirección de Sanciones - PA sustentó los considerandos de la referida resolución respecto de la Resolución Directoral N° 7878-2019-PRODUCE/DS-PA que corresponde al expediente administrativo N° 4877-2014-PRODUCE/DGS y no la correspondiente al recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 7898-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.07.2019.
- 4.1.17 En consecuencia, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG y en salvaguarda del interés público que corresponde ser cautelado por toda entidad pública a través de sus actuaciones administrativas, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 9878-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.10.2019.
- 4.2 Respecto a si corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 9878-2019-PRODUCE/DS-PA**
- 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° 9878-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 04.10.2019.
- 4.2.2 Al respecto, el inciso 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° del TUO de la LPAG, 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 y sancionadores 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 El jurista Danós Ordóñez 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”*<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: "COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL". ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

- 4.2.6 En el presente caso, se entiende como interés público el estricto respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que debe procurar la administración pública, es decir, la actuación del Estado frente a los administrados; siendo que en el presente caso al haberse afectado dos principios que sustentan el procedimiento administrativo como son el debido procedimiento y la legalidad, se ha afectado el interés público.
- 4.2.7 Bajo el alcance de lo expuesto, se precisa que el inciso 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone 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 un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario:
- 4.2.8 El inciso 213.3 del artículo 213 señala que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (02) años, contados a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos:
- 4.2.9 En cuanto a este punto, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 9878-2018-PRODUCE/DS-PA, fue notificada a la recurrente el 16.10.2019, siendo recurrida el 06.11.2019. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 9878-2019-PRODUCE/DS-PA, no se encuentra consentida por lo cual la Administración se encuentra dentro del plazo de Ley para declarar la nulidad de oficio.
- 4.2.10 Por tanto, la Resolución Directoral N° 9878-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 04.10.2019, contravino el principio de motivación debida, por lo que en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° de del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad de oficio de la misma.

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

- 4.3.1 El artículo 12° del TUO de la LPAG, dispone que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha en que se emitió el acto.
- 4.3.2 De otro lado, el numeral 225.2 del artículo 225° del TUO de la LPAG, dispone que cuando la autoridad constate la existencia de una causal de nulidad deberá pronunciarse sobre el fondo del asunto y, cuando ello no sea posible, dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.
- 4.3.3 En el presente caso, estando a lo expuesto precedentemente corresponde retrotraer el presente procedimiento administrativo sancionador tramitado con el expediente N° 4099-2014-PRODUCE/DGS y otros expedientes acumulados.
- 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 el numeral 218.2 del artículo 218° del TUO de la LPAG establece que los recursos deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días; sin embargo el numeral 151.3 del artículo 151° de dicha Ley establece que el vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público y que la actuación administrativa fuera de término no queda afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo. En ese sentido, si

la Administración no se pronuncia dentro de dicho plazo, el administrado queda habilitado para considerar que su recurso ha sido desestimado (silencio administrativo negativo), conforme a lo dispuesto por los numerales 199.3 y 199.6 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en la LGP, el RLGP, el REFSPA y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a la facultad establecida en el literal a) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, así como en el literal b) del artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE; el artículo 2° de la Resolución Ministerial N° 517-2017-PRODUCE, y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 002-2021-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 20.01.2021, de la Segunda Área Especializada 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 la NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral N° 9878-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 04.10.2019; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; en consecuencia, **RETROTRAER** el estado del procedimiento administrativo al momento anterior en que el vicio se produjo.

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

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

**LUIS ANTONIO ALVA BURGA**

Presidente

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