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

Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 158-2021-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 13 de julio 2021

VISTOS:

(i) El Oficio N° 119-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 17.06.2021, a través del cual se le comunicó al señor José Simón Álvarez Eche, identificado con DNI N° 02742709, la revisión de legalidad de la Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.04.2021, que resolvió declarar la prescripción de oficio de la facultad de la Administración para determinar la existencia de las infracciones tipificadas en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP y el numeral 2 del artículo 76 de la LGP y archivar el procedimiento administrativo sancionador seguido en el expediente N° 4703-2008-PRODUCE/DGSCV-Dsvs .

(ii) El escrito con Registro N° 00042432-2021 de fecha 05.07.2021 mediante el cual el señor José Simón Álvarez Eche ejerce su defensa contra el Oficio Nº 00000119-2021-PRODUCE/CONAS-UT y el Informe Legal Nº 00001-2021-PRODUCE/CONAS-UT/CGR.

(iii) El expediente Nº 4703-2008-PRODUCE/DGSCV-Dsvs.

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Resolución Directoral N° 22-2013-PRODUCE/DGS de fecha 14.01.2013 se resolvió sancionar al señor José Simón Álvarez Eche con una multa de 20.2 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante, UIT, y con la suspensión de su permiso de pesca por treinta (30) días efectivos de pesca, por haber incurrido en las infracciones tipificadas en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP y en el numeral 2 del artículo 76 del Decreto Ley N° 25977 - Ley General de Pesca, en adelante la LGP.

1.2. Con escrito de Registro N° 00079858-2020 de fecha 29.10.2020 el señor José Simón Álvarez Eche solicitó la prescripción de la determinación de la multa contenida en la Resolución Directoral 22-2013-PRODUCE/DGS en atención a la aplicación del Principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante TUO de la LPAG.

1.3. Con escrito de Registro N° 00083832-2020 de fecha 12.11.2020, el señor José Simón Álvarez Eche presentó su solicitud de acogimiento a la retroactividad benigna en el extremo de las sanciones impuestas por la comisión de las infracciones al inciso 1 del artículo 134° del RLGP y el inciso 2 del artículo 76 de la LGP contenidas en la Resolución Directoral 22-2013-PRODUCE/DGS.

1.4. Mediante Resolución Directoral N° 3299-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.12.2020 la Dirección de Sanciones – PA declaró procedente la solicitud de retroactividad benigna como excepción al Principio de Irretroactividad respecto a las sanciones impuestas en la Resolución Directoral N° 22-2013-PRODUCE/DGS; en consecuencia, modificó las sanciones impuestas a una multa total de 4.98 UIT.

1.5. Con Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.12.2020 la Dirección de Sanciones – PA da respuesta al escrito con Registro N° 00079858-2020 de fecha 29.10.2020, señalando que no se puede dejar sin efecto la Resolución Directoral N° 22-2013-PRODUCE/DGS al haber adquirido la calidad de acto firme, constituyéndose en una obligación exigible coactivamente.

1.6. Con escrito N° 00001253-2021 de fecha 07.01.2021 el señor José Simón Álvarez Eche interpuso recurso de apelación contra el Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.12.2020.

1.7. Con Oficio N° 00000018-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.01.2021, la Dirección de Sanciones – PA da respuesta al escrito con Registro 00001253-2021, señalando que el Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA, al ser un documento meramente informativo, no constituye un acto impugnable.

1.8. Con escrito con Registro N° 00005122-2021 de fecha 25.01.2021, el señor José Álvarez Eche reitera recuso de apelación contra el Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA.

1.9. Mediante Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.04.2021[1], se resuelve declarar la prescripción de oficio de la facultad de la Administración para determinar la existencia de las infracciones tipificadas en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP y el numeral 2 del artículo 76 de la LGP y archivar el procedimiento administrativo sancionador seguido en el expediente N° 4703-2008-PRODUCE/DGSCV-Dsvs contra el señor José Simón Álvarez Eche.

1.10. A través del Informe Legal N° 00001-2021-PRODUCE/CONAS-UT/CGR de fecha 28.05.2021, se concluyó que la Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.04.2021, contendría vicios que causarían su nulidad; en consecuencia, recomendó poner en conocimiento del señor José Simón Álvarez Eche la revisión de legalidad de dicho acto administrativo y otorgarle un plazo de cinco (5) días para que ejerza su derecho de defensa, en caso lo considere conveniente, ello de conformidad con el tercer párrafo del numeral 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG.

1.11. Mediante Oficio N° 119-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 17.06.2021[2] se otorgó al señor José Simón Álvarez Eche un plazo de cinco (5) días para que ejerza su derecho de defensa respecto al análisis y conclusiones arribadas en el Informe Legal N° 00001-2021-

[1] Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 00000116-2021-PRODUCE/CONAS-UT y Acta de Notificación y Aviso N° 016737 el día 16.04.2021.
[2] Notificado al señor José Simón Álvarez Eche el día 28.06.2021.

PRODUCE/CONAS-UT/CGR de fecha 28.05.2021, el cual hasta la fecha no ha sido absuelto.

1.12. Finalmente, mediante el escrito con Registro N° 00042432-2021 de fecha 05.07.2021, el señor José Simón Álvarez Eche ejerce su defensa contra el Oficio Nº 00000119-2021-PRODUCE/CONAS-UT y el Informe Legal Nº 00001-2021-PRODUCE/CONAS-UT/CGR.

II. FUNDAMENTOS DEL DESCARGO PRESENTADO POR EL SR. JOSE SIMÓN ALVAREZ ECHE

Alega que en el presente caso, la norma aplicable para determinar la existencia de infracciones administrativas era el artículo 233º de la Ley 27444, modificado por el artículo 1 del Decreto Legislativo Nº 1029, publicado con fecha 24.06.2008 y que el plazo de prescripción lo establecía la normativa de pesca vigente al momento de la comisión de infracción; es decir, el artículo 131º del Reglamento General de la Ley de Pesca, aprobado por Decreto Supremo Nº 012-2001-PE, modificado por Decreto Supremo Nº 023-2006-PRODUCE, publicado el 15.11.2006; por tanto, la facultad sancionadora del Ministerio de la Producción para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribía a los cinco años contados a partir de la fecha en que se cometió la infracción administrativa, es así que la fecha de infracción fue el día 15.11.2008, la emisión de la Resolución Directoral Nº 022-2013-PRODUCE/DGS el día 14.01.2013 y su notificación el día 18.01.2013, por lo que habiendo estado vigente la fecha de prescripción en cinco años en aquel entonces, le resultaba jurídicamente imposible invocar la prescripción vía medio impugnatorio por cuanto, desde la fecha de infracción hasta la fecha de la notificación de la sanción solamente habían transcurrido 4 años y 2 meses, siendo que posteriormente, con la entrada en vigencia del Decreto Supremo Nº 017-2017-PRODUCE que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 10.11.2017, se modificó el plazo de prescripción para determinar la existencia de infracción administrativa en el ámbito de pesca, en tal sentido, con la entrada en vigencia del artículo 131º del Decreto Supremo Nº 017-2017-PRODUCE y de conformidad al artículo 250º del TUO de la Ley 27444, aprobado por el Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS, el plazo de prescripción en el ámbito pesquero para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en cuatro años por lo que, sobre la base del “Principio de Irretroactividad” que permite a los administrados solicitar la aplicación de la Retroactividad Benigna tanto en lo referido a la tipificación de la infracción, como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de sanciones en ejecución, procede la prescripción de la determinación de la multa contenida en la Resolución Directoral Nº 22-2013-PRODUCE/DGS, argumentos por los cuales aduce que el Informe Legal Nº 00001-2021-PRODUCE/CONAS-UT/CGR contiene una interpretación errónea de la normativa aplicable.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

3.1 Evaluar los descargos presentados por el señor José Simón Álvarez Eche y verificar si existe causal de nulidad en la Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.04.2021.

3.2 De corresponder que se declare la nulidad de la citada Resolución, evaluar si es factible emitir pronunciamiento sobre el recurso de apelación interpuesto por el señor José Simón Álvarez Eche contra el Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA.

3.3 Determinar la naturaleza jurídica de los de los Oficios N° 0000507-2020-PRODUCE/DS-PA y N° 00000018-2021-PRODUCE/DS-PA de fechas 22.12.2020 y 12.01.2021, respectivamente.

3.4 Evaluar si existe causal de nulidad del Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.12.2020.

3.5 Evaluar si existe causal de nulidad en el Oficio N° 00000018-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.01.2021.

IV. ANALISIS A LOS DESCARGOS EFECTUADOS EL SR. JOSE SIMÓN ALVAREZ ECHE AL INFORME LEGAL 00001-2021-PRODUCE/CONAS-UT/CGR

4.1 El inciso 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1029, publicado en el Diario Oficial "El Peruano", en adelante Ley N° 27444, estableció lo siguiente:

> *"233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, **prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales**, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años".*

4.2 Asimismo, el inciso 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444, disponía lo siguiente:

> ***"**233.2 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 o desde que cesó, si fuera una acción continuada.*
>
> *El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado".*

4.3 Por su parte, el artículo 131° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, sustituido por el artículo 11° del Decreto Supremo Nº 023-2006-PRODUCE, publicado el 15 noviembre 2006[3] establecía lo siguiente:

> ***"Artículo 131**.- La facultad sancionadora del Ministerio de la Producción, para determinar la existencia de infracción administrativa prescribe a los cinco (5) años contados a partir de la fecha en que se cometió la infracción administrativa o desde que cesó la conducta ilícita en infracciones administrativas continuadas. Asimismo, la prerrogativa para iniciar la ejecución de una sanción impuesta, prescribe a los cinco (5) años contados desde la fecha en que ésta quedó consentida".*

[3] Vigente a los 15 días calendario siguientes a la publicación del citado dispositivo.

4.4 De las normas legales mencionadas se determina que el inciso 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444 hace primar la especialidad, en tanto que establece que sólo en la medida que el plazo de prescripción no se encuentre establecido por el ordenamiento especial corresponde considerar el plazo de 4 años; sin embargo, una lectura aislada del artículo glosado conllevaría a establecer una postura errónea, en tanto que dicho artículo debe ser concordado con los principios que rigen el ordenamiento administrativo, en especial los que rigen el ordenamiento administrativo sancionador y, de modo particular, lo establecido en el inciso 229.2 del artículo 229°[4] de la Ley N° 27444, el cual señala que las disposiciones contenidas en el capítulo correspondiente al procedimiento sancionador se aplican con carácter supletorio a los procedimientos establecidos en leyes especiales, las que deberán observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa referida en el artículo 230°, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador, señalándose a su vez que los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en dicho capítulo.

4.5 Adicionalmente, el inciso 2 del artículo 2°[5] del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establece que los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por dicha ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no fueran tratados expresamente de modo distinto.

4.6 De igual forma, al establecerse los derechos de los administrados, la Ley N° 27444 dispone que constituye un derecho de los administrados que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevados a cabo en forma menos gravosa posible, ello aunado al deber de las autoridades en los procedimientos administrativos de interpretar las normas administrativas de forma que mejor satisfaga el fin público al cual se dirige, preservando razonablemente los derechos de los administrados.

4.7 De acuerdo a lo expuesto anteriormente, si bien el inciso 233.1 del artículo 233 de la Ley N° 27444 asigna preferencia lo que establezca el ordenamiento especial en materia de prescripción y, sólo en caso de vacío normativo, correspondería aplicar el plazo establecido en el dicho numeral, el plazo de prescripción que establezca el ordenamiento especial no debe exceder el límite impuesto de 4 años impuesto por la Ley N° 27444, ya que de lo contrario importaría completar condiciones menos favorables para los administrados en lo que a procedimiento administrativo sancionador se refiere, situación que buscó evitar el inciso 229.2 del artículo 229° de la Ley N° 27444.

4.8 En atención a lo expuesto, el plazo que estableció el inciso 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444, es un plazo que por ningún motivo podía ser superado, ni siquiera por la norma especial, siendo el plazo de 4 años un tope legal, situación que resulta imperativa desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1029; es decir, desde el 25.06.2008. Es así

---

[4] ***"****229.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a los procedimientos establecidos en leyes especiales, las que deberán observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 230, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.*
*Los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.****"***

[5] "***Artículo II.- Contenido***
(…)
2. Los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto".

que a partir de la entrada en vigencia de dicha norma, la prerrogativa de la Administración para ejercer su potestad sancionadora prescribe a los 4 años, siendo que el cómputo de dicho plazo rige a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que se socio fuera una acción continuada, habiendo quedado por tanto derogado tácitamente el plazo establecido en el artículo 131° Reglamento de la Ley General de Pesca.

4.9 Sin perjuicio de lo expuesto precedentemente, conforme a lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 233° de la Ley N° 27444, norma vigente al momento del inicio del procedimiento administrativo sancionador que culminó con la emisión de la Resolución Directoral N° 22-2013-PRODUCE/DGS de fecha 14.01.2013, los administrados planteaban la prescripción por vía de defensa; por tanto dicho acto administrativo, mediante la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa contra el señor José Simón Álvarez Eche, quedó firme y consentida en su oportunidad, al no haber sido contradicha a través de los mecanismos de defensa correspondientes.

4.10 De acuerdo a lo expuesto precedentemente, los descargos presentados por el Sr. José Simón Álvarez Eche carecen de sustento.

V. NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN CONSEJO APELACIÓN DE SANCIONES N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT

5.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.04.2021.

5.1.1. En primer lugar, la doctrina considera que los actos administrativos cuentan con la característica fundamental de estar envueltos en una presunción de validez, a partir de la cual, conforme al autor Danos Ordóñez[6], los actos emitidos por la autoridad administrativa se presumen legítimos en tanto su invalidez o disconformidad con el ordenamiento jurídico no sea expresamente declarada por quienes están facultados para constatarlo.

5.1.2. De la misma manera, como señala el autor antes referido [7], la presunción de validez tiene por fundamento la necesidad de asegurar que la Administración Pública pueda realizar sus funciones en tutela del interés público sin que los llamados a cumplir sus decisiones puedan obstaculizar las actuaciones de la Administración sobre la base de cuestionamientos que no hayan sido confirmados por las autoridades administrativas o judiciales competentes para controlar la legalidad de los actos administrativos.

5.1.3. Este control de legalidad constituye el ejercicio pleno de la potestad concedida a la Administración que le permite revisar las decisiones contenidas en los actos administrativos que emite, procediendo a modificarlos o retirarlos del sistema jurídico administrativo, con la finalidad de resguardar el interés público. En palabras del autor Morón Urbina[8]: *"La revisión de un acto o de una resolución de la Autoridad Administrativa consiste en la acción de volver sobre los mismos a efectos de modificarlos o hacerlos desaparecer del ámbito jurídico, mediante acción de contrario imperio. (…) Constituye una expresión de la potestad de autotutela revisora de la administración que le permite controlar la regularidad de sus propias decisiones en resguardo del interés público"*.

[6] DANOS ORDOÑEZ, Jorge. *"Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General"*. Primera Edición. Lima: ARA Editores E.I.R.L., 2003. Pág. 228.
[7] Ídem.
[8] MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2014. Pág. 607.

5.1.4. Así pues, producto de esta potestad revisora de su propia actuación, la Administración cuenta con la autoridad para examinar la validez de sus actos administrativos, permitiéndole, en caso de verificar que el acto no cumpla con los requisitos necesarios establecidos en la norma para alcanzar su legitimidad, determinar su invalidez, la misma que genera como directa consecuencia y como castigo jurídico la nulidad del acto administrativo.

5.1.5. En los términos de los autores Ponce Rivera y Muñoz Ccuro[9], la nulidad administrativa es la consecuencia que el legislador le ha dado a la existencia en el acto administrativo de alguna de las causales por él establecidas en la misma ley y que son consideradas de tal gravedad que se debe determinar que cesen sus efectos y que sea considerado como nunca emitido inclusive con efecto retroactivo.

5.1.6. En tanto que la revisión puede ser promovida por la propia administración en cumplimiento de su deber de oficialidad del procedimiento[10], la nulidad como expresión de dicha potestad también puede ser promovida de oficio por la Administración; en términos de los autores Ponce Rivera y Muñoz Ccuro[11]:

"(…) la nulidad de un acto administrativo puede ser declarada (…) de oficio, cuando es la propia autoridad la que ante la necesidad de satisfacer el interés general respetando el principio de juridicidad observa su propia actividad e identifica un vicio que es tan grave que no cabe otra opción más que eliminar el acto emitido y extirparlo del ordenamiento jurídico".

5.1.7. La potestad revisora, entendida como una expresión del deber–poder de revisión de la legalidad de los actos administrativos, permite que sea la propia Administración quien advierta que su declaración destinada a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados en una situación concreta[12], no cumple con los requisitos de validez dispuestos en la normativa administrativa; en cuyo caso, la nulidad de oficio será, en palabras del autor Danos Ordoñez[13], *"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"*.

5.1.8. A causa de cumplir con el expuesto deber–poder, este Consejo procedió a revisar la legalidad del acto administrativo emitido por la Dirección de Sanciones – PA contenido en la Resolución Directoral N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT, lo cual tuvo como resultado advertir de una posible invalidez del acto administrativo en mención. Además, a fin de resguardar el Principio del debido procedimiento, en su expresión de derecho de defensa, mediante Oficio N° 119-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 17.06.2021 se procedió a comunicar al señor José Simón Álvarez Eche la revisión efectuada, más aún si en el último párrafo del numeral 213.2 del artículo 213° de la Ley de Procedimiento

[9] PONCE RIVERA, Carlos Alexander y MUÑOZ CCURO, Felipa Elvira. *"La nulidad del acto administrativo en la legislación administrativa general"*. Lima: Revista LEX de la Faculta de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas. Vol. 1, Núm. 22, 2018 Pág. 220. Disponible en: http://dx.doi.org/10.21503/lex.v16i22.1655.

[10] MORÓN URBINA, Op Cit. pp. 607.

[11] PONCE RIVERA, Carlos Alexander y MUÑOZ CCURO, Felipa Elvira. *Op. Cit*. Pág. 213. Disponible en: http://dx.doi.org/10.21503/lex.v16i22.1655.

[12] El concepto de acto administrativo se encuentra dispuesto en el numeral 1.1. del artículo 1° del TUO de la LPAG: *"Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta"*.

[13] DANOS ORDOÑEZ, Jorge. *Op. Cit*. Pág. 257.

Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS[14], en adelante, el TUO de la LPAG, se establece lo siguiente:

"213.2 (…) En caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para ejercer su derecho de defensa".

5.1.9. Con esta actuación de oficio, el Consejo se encuentra en la obligación de dar cumplimiento a su deber de revisión de legalidad del acto administrativo en ejercicio de su potestad de invalidación, ello con la finalidad de que un acto administrativo inválido no produzca efectos en el ordenamiento administrativo, resguardando así el orden jurídico o el Principio de juridicidad. Así lo expresa el autor Morón Urbina[15]:

"Al poder jurídico por el cual la Administración puede eliminar sus actos viciados en su propia vía, y aun invocando como causales sus propias deficiencias, se le denomina potestad de invalidación. (…) Pero el fundamento de esta potestad no se encuentra en alguna mera potestad exorbitante de la Administración, ni siquiera en la autotutela de que él es titular, sino en la necesidad que tiene la autoridad administrativa de dar satisfacción al interés de respetar la vigencia del principio de juridicidad o del orden jurídico[16]."

5.1.10. Dado que la revisión comunicada al señor José Simón Álvarez Eche es consecuencia del ejercicio de la potestad revisora atribuida a la Administración, la cual le impone el deber de vigilar la legalidad de sus actos administrativos, permitiéndole, en resguardo del orden jurídico, retirar del ordenamiento aquellos actos considerados inválidos, la atribución de este Consejo en decidir sobre la legalidad de la Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT, resulta una decisión producto del deber–poder analizado en considerandos precedentes.

5.1.11. Estando a que este Consejo cuenta con la atribución para revisar la legalidad del acto administrativo, corresponde desarrollar el análisis sobre la validez o invalidez del mencionado acto. Sobre ello, lo resaltante es que mediante Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT, se resolvió declarar la prescripción de oficio de la facultad de la Administración para determinar la existencia de las infracciones contra el señor José Simón Álvarez Eche, por infringir lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP y el numeral 2 del artículo 76 de la LGP, disponiéndose el archivo del procedimiento administrativo sancionador seguido en el expediente N° 4703-2008-PRODUCE/DGSCV-Dsvs, en virtud del recurso de apelación interpuesto mediante escrito con Registro N° 00005122-2021, de fecha 25.01.2021, relacionado con la solicitud de prescripción presentada en atención a la aplicación del Principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 248° del TUO de la LPAG.

5.1.12. Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 22-2013-PRODUCE/DGS de fecha 14.01.2013, notificada el día 18.01.2013, la Dirección General de Sanciones, determinó la existencia de responsabilidad administrativa contra el señor José Simón Álvarez Eche, por infringir lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 134° del RLGP y el numeral 2 del artículo 76 de la LGP, acto administrativo que no fue impugnado conforme a ley, quedando firme y consentido.

[14] Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 25.01.2019.
[15] MORÓN URBINA, Op Cit. pp. 616 y 617.
[16] El subrayado es nuestro.

5.1.13. Ahora bien, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 233° de la Ley N° 27444, modificado por el artículo 1 del Decreto Legislativo Nº 1029, norma vigente al momento del inicio del procedimiento administrativo sancionador que culminó con la emisión de la Resolución Directoral N° 22-2013-PRODUCE/DGS de fecha 14.01.2013, los administrados planteaban la prescripción por vía de defensa.

5.1.14. Al respecto los artículos 16° y 222° del TUO de la LPAG[17] señalan que el acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, siendo que una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos, quedando firme el acto.

5.1.15. Cabe precisar que posteriormente, con la entrada en vigencia de lo dispuesto en el numeral 233.3 del artículo 233 de la Ley 27444, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272, publicado el día 21.12.2016, se estableció que la autoridad declara de oficio la prescripción y daba por concluido el procedimiento cuando advirtiera el cumplimiento del plazo para determinar la existencia de infracciones. No obstante, dicha disposición no se encontraba vigente al momento de emitirse la Resolución Directoral N° 22-2013-PRODUCE/DGS de fecha 14.01.2013.

5.1.16. En atención a ello, es necesario tener en consideración lo establecido en los artículos 103° y 109° la Constitución Política del Perú que señalan que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo, así como que La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

5.1.17. Sobre el particular, Marcial Rubio Correa, precisa que: *"1. El principio de la prohibición de aplicar retroactivamente las disposiciones del orden jurídico ha sido establecido en el artículo 103 de la Constitución y debe entenderse por tal el modificar hechos ya ocurridos con anterioridad a la vigencia de la nueva norma. En esto se hallan de acuerdo tanto la teoría del derecho adquirido como la del hecho cumplido. (…) 3. (…) la teoría del hecho cumplido, (…) combina de manera más acertada la necesidad de vigencia efectiva de las normas jurídicas, con una medición más exacta de los hechos reales desde el punto de vista temporal, al establecer como punto de referencia el momento en que la norma nueva entra en vigencia. Esta es, de otra parte, la solución adoptada por la Constitución en el artículo 103 ya citado, según la modificación aprobada por la ley 28389, en la parte que dice: «La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes»7. La ley nueva, una vez vigente, rige las relaciones y situaciones jurídicas existentes: no se sigue aplicando la ley anterior. Constitucionalmente, entonces, la regla general será la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos. (…)."*[18].

5.1.18. De manera concordante, en el Fundamento 2 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0606-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional procede a precisar que nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes, estableciendo, consecuentemente, el principio de aplicación inmediata de las

[17] Artículo 212 de la Ley 27444 vigente al momento de emitirse la Resolución Directoral.
[18] RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Décima edición, aumentada, pp. 304, 305.

normas. Cabe indicar que esta corriente se encuentra plasmada en lo establecido en el artículo III del Título Preliminar del Código Civil[19]. En el derecho procesal rige también la aplicación inmediata de normas en tanto el proceso se desarrolla de acuerdo a las normas vigentes durante el mismo[20].

5.1.19. En ese sentido, la administración se encontraba facultada para declarar de oficio la prescripción de las infracciones administrativas, a partir de la entrada en vigencia de lo dispuesto en el numeral 233.3 del artículo 233 de la Ley 27444, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21.12.2016.

5.1.20. De otro lado, conforme a lo expuesto, en nuestro ordenamiento administrativo la retroactividad benigna ha sido desarrollada en los alcances del Principio de Irretroactividad, previsto en el numeral 5) del artículo 248° del TUO de la LPAG, según el cual, en relación a la prescripción, se aplica únicamente respecto a sus plazos.

5.1.21. En el caso concreto, el numeral 1 del artículo 233 de la Ley N° 27444, modificado por el artículo 1 del Decreto Legislativo Nº 1029 (vigente al momento del inicio del procedimiento administrativo sancionador que culminó con la emisión de la Resolución Directoral N° 22-2013-PRODUCE/DGS), establecía que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribirá a los cuatro (4) años.

5.1.22. Por su parte, el numeral 252.1 del artículo 252 del TUO de la LPAG, actualmente vigente, establece que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad prescribirá a los cuatro (4) años.

5.1.23. Al respecto, el tratadista Morón Urbina señala que: *"(…) si hubiere una norma posterior, que, integralmente considerada, fuere más favorable al administrado, debe serle aplicada. En tal sentido, si luego de la comisión del ilícito administrativo, en los términos de la norma preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva norma es, en su consideración integral, más benigna para el administrado, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso por serle más favorable o benigna, (…)"*[21]

5.1.24. De lo expuesto, se advierte que no existe una norma posterior que establezca un plazo de prescripción para determinar la existencia de infracciones administrativas que le fuere más favorable al administrado, en tanto que este sigue siendo establecido en cuatro (4) años; en consecuencia, no se encontraría dentro de los alcances del Principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 248° del TUO de la LPAG.

5.1.25. Conforme a lo expuesto precedentemente, el marco de lo dispuesto en las normas citadas precedentemente, el Consejo de Apelación de Sanciones habría emitido un acto administrativo vulnerando el Principio de legalidad, dispuesto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, en especial a lo establecido en los artículos

[19] Artículo III.- Aplicación de la ley en el tiempo

La ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú.

[20] Fundamento 9 de la Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. N° 1300-2002-HC/TC.

[21] MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. En: Gaceta Jurídica S.A. 15ta. Edición, 2020, pp. 433

16°, 222°, 248° y 252° del TUO de la LPAG, al haber declarado de oficio la prescripción de la facultad para determinar la existencia de responsabilidad administrativa contra el señor José Simón Álvarez Eche.

5.1.26. Adicionalmente, debe dejarse establecido que esta revisión de legalidad de oficio ha respetado el Principio del debido procedimiento, al poner en conocimiento del señor José Simón Álvarez Eche el contenido de dicha revisión, pudiendo así ejercer su derecho de defensa, conforme lo ha ejercido mediante escrito con Registro N° 00042432-2021 de fecha 05.07.2021 y cuyos argumentos han sido desvirtuados en el punto IV de la presente resolución, en tanto que la Resolución Directoral N° 22-2013-PRODUCE/DGS de fecha 14.01.2013, mediante la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa contra el señor José Simón Álvarez Eche, quedó firme y consentida en su oportunidad, al no haber sido contradicha a través de los mecanismos de defensa correspondientes.

5.1.27. En consecuencia, la Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.04.2021 contiene vicios que acarrean su nulidad, específicamente por la causal dispuesta en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, puesto que fue emitido vulnerando el Principio de Legalidad.

5.2 **Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.04.2021**

5.2.1 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° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agravien el interés público:

a) 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*".

b) 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.

c) En ese sentido, el TUO de la LPAG ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora en el ejercicio de la función administrativa, los cuáles actúan como parámetros jurídicos a fin que la Administración Pública no sobrepase sus potestades legales en la prosecución de los intereses públicos respecto de los derechos de los administrados.

d) Cabe indicar que resulta útil lo señalado por el autor Danós Ordóñez 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"[22].

e) 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 uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo como es el principio de legalidad, se ha afectado el interés público.

5.2.2 De otro lado, el numeral 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. Asimismo, dicho numeral establece que cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se debe disponer la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

5.2.3 De lo expuesto, se concluye que el Consejo de Apelación de Sanciones es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de oficio de la Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.04.2021, correspondiendo reponer el procedimiento al momento anterior al que se cometió el vicio.

5.2.4 Asimismo, el numeral 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:

a) En cuanto a este punto, se debe señalar que la Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.04.2021 fue notificada al señor José Simón Álvarez Eche el día 16.04.2021.

b) En ese sentido, la Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT se encuentra dentro del plazo para declarar de oficio su nulidad.

5.2.5 De esta manera, corresponde a este Consejo declarar la Nulidad de oficio de la Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.04.2021, al configurarse los vicios dispuestos en los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG – contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentaria y defecto a los requisitos de validez: motivación y contenido.

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

5.3.1 **Cuestión previa: Determinar la naturaleza jurídica de los Oficios N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.12.2020 y 00000018-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.01.2021**

a) Por regla general, los actos administrativos que emite un órgano administrativo como la Dirección de Sanciones – PA están documentados bajo la forma de resoluciones administrativas. No obstante, también es cierto que, en ocasiones, las entidades comunican sus decisiones al administrado por medio de oficios, sin que exista por separado un acto

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

administrativo formalizado en una resolución administrativa. En otras palabras, el documento de notificación que se genera para comunicar la decisión de la administración contiene en sí el acto administrativo.

b) Atendiendo a lo señalado, debe analizarse si el Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA objeto de impugnación, contiene un acto administrativo contra el cual el señor José Simón Álvarez Eche pueda ejercer la facultad de impugnar y, en función a ello, determinar si, como en casos anteriores, se declara su nulidad y se devuelven los actuados a la Dirección de Sanciones - PA para que documente el acto administrativo en una resolución o, por el contrario, si resulta factible y legítimo emitir un pronunciamiento sobre el acto impugnado.

c) En este contexto, el numeral 1.1 del artículo 1° del TUO de la LPAG establece que son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

d) Revisado el Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA, se advierte que contiene una declaración que la Dirección de Sanciones – PA realiza en ejercicio de sus funciones administrativas y con efectos jurídicos sobre los intereses del señor José Simón Álvarez Eche. En efecto, con el oficio en cuestión, la mencionada instancia resolvió declarar improcedente la solicitud presentada por el señor José Simón Álvarez Eche mediante escrito con Registro N° 00079858-2020 de fecha 29.10.2020. Se trata pues de un acto administrativo emitido por la Dirección de Sanciones – PA, y no, como se indicó en el Oficio N° 00000018-2021-PRODUCE/DS-PA que *"es de carácter netamente informativo"*.

e) Ahora bien, ya que se determinó que el Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA contiene un acto administrativo pasible de ser cuestionado vía recurso de apelación, este Consejo considera oportuno aplicar los Principios de informalismo, celeridad y eficacia del procedimiento administrativo, reconocidos en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, y emitir el pronunciamiento que corresponda.

f) Sin perjuicio de ello, resulta necesario disponer que, en adelante, la Dirección de Sanciones – PA cumpla con dar respuesta a los pedidos de los administrados vinculados a los procedimientos a su cargo, mediante resoluciones administrativas debidamente motivadas y con arreglo a lo dispuesto en los artículos 1° y 3° del TUO de la LPAG.

g) Respecto al Oficio N° 00000018-2021-PRODUCE/DS-PA, a través del cual se comunicó al señor José Simón Álvarez Eche que: *"no resulta atendible"* lo solicitado en su recurso administrativo de apelación contenido en el escrito con Registro N° 00001253-2021 de fecha 08.01.2021, apelado mediante el escrito con Registro N° 00005122-2021 de fecha 25.01.2021; también se aprecia que implica una declaración destinada a producir efectos jurídicos sobre los intereses del recurrente cuando la Dirección de Sanciones – PA toda vez que sostiene que el Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA, *"no ha causado indefensión a la administrada, ni tampoco es un acto definitivo que ponga fin a la instancia, no siendo en consecuencia un acto impugnable"*, motivo por el cual no eleva los actuados al superior jerárquico, afectando se esta manera la facultad de contradicción que asiste al recurrente; por consiguiente, este Consejo determina que el referido Oficio también comporta un acto administrativo.

5.3.2 **Análisis sobre el fondo del asunto**

a) De acuerdo a lo expuesto y, de conformidad con el artículo 12° del TUO de la LPAG, debe precisar que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha en que se emitió el acto.

b) De la misma manera, el numeral 213.2 del artículo 213° 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.

c) En ese sentido, al haberse declarado la Nulidad de Oficio de la Resolución Consejo Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.04.2021 y determinado que los Oficios N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA y N° 00000018-2021-PRODUCE/DS-PA resultan ser actos administrativos, corresponde que este Consejo proceda a emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE APELACION INTERPUESTO POR EL SR. JOSÉ SIMON ALVAREZ ECHE CONTRA LOS OFICIOS N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA Y 00000018-2021-PRODUCE/DS-PA

6.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en el acto administrativo contenido en el Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA

6.1.1 El derecho de petición ante cualquier autoridad administrativa se encuentra consagrado por nuestra Constitución como un derecho fundamental, al señalar en el numeral 20 de su artículo 2° que toda persona tiene derecho a *"formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad (…)"*.

6.1.2 En la normativa administrativa, el derecho de petición se encuentra desarrollado por el artículo 117° del TUO de la LPAG, en cuyo numeral 117.2, se han enumerado las seis vías que permitirán al administrado ejercer el referido derecho.

"El derecho de petición administrativa comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia"

6.1.3 Para el autor Morón Urbina[23], el contenido esencial del derecho de petición administrativa *"está conformado por la libertad que le es reconocida a cualquiera persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente, y, la obligación de la misma de responderle conforme a ley. A estos efectos, la obligación de la autoridad, constitucionalmente, comprende los siguientes deberes secuenciales: (…) Admitir y dar el curso correspondiente a la petición, absteniéndose de cualquier forma de traba, suspensión o indefinición sobre el procedimiento (…) Resolver en el plazo señalado por la ley de la materia la petición planteada, ofreciendo la correspondiente fundamentación de la determinación"*.

[23] MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica, 10ma edición, febrero 2014, pág. 412

6.1.4 Este último deber de la administración también forma parte del desarrollo del derecho de petición administrativa que se encuentra regulado en el artículo 117° del TUO de la LPAG. Así, en su numeral 117.3 se enuncia lo siguiente: *"Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal"*.

6.1.5 Es más el propio Tribunal Constitucional ha establecido que el contenido esencial del derecho de petición está conformado entre otros, por la obligación de la autoridad administrativa de dar una respuesta al peticionante. Así lo precisa en el fundamento 4 de la sentencia del expediente N° 01420-2009-PA/TC[24]:

"En el caso del derecho de petición, su contenido esencial está conformado por dos aspectos que aparecen de su propia naturaleza y de la especial configuración que le ha dado la Constitución al reconocerlo: el primero es el relacionado estrictamente con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente; y, el segundo, unido irremediablemente al anterior, está referido a la obligación de la referida autoridad de otorgar una respuesta al peticionante".

6.1.6 Así tenemos que, en ejercicio del derecho de petición administrativa, mediante escrito con Registro N° 00079858-2020 de fecha 29.10.2020, el señor José Simón Álvarez Eche solicitó, respecto a la determinación de la multa impuesta en la Resolución Directoral N° 022-2013-PRODUCE/DGS, la prescripción en aplicación del Principio de Retroactividad Benigna conforme a lo dispuesto en el numeral 5[25] del artículo 248° del TUO de la LPAG.

6.1.7 Como respuesta a dicha petición, a través del Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.12.2020, la Dirección de Sanciones – PA declaró improcedente lo solicitado por el señor José Simón Álvarez Eche.

6.1.8 Sobre la base a la doctrina expuesta y tomando en cuenta que la nulidad de oficio es declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto[26], corresponde a este Consejo pronunciarse sobre el acto administrativo contenido en el Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA; para lo cual, a fin de resguardar el derecho a una debida motivación[27] procederá a analizar si se ha configurado la causal de nulidad de acto administrativo.

6.1.9 La motivación, de acuerdo al autor Dromi[28], es la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto. Está contenida dentro de lo que usualmente se denominan "considerandos". La constituyen, por tanto, los "presupuestos" o "razones" del acto. Es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la Administración

[24] Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01420-2009-AA.html.

[25] Inciso 5 del Art. 248° del TUO de la LPAG establece que: *"Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar,* ***salvo que las posteriores le sean más favorables.***
Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor*, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción* ***como*** *a la sanción y* ***a sus plazos de prescripción****, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición*".

[26] Tal como lo dispone el numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG.

[27] El Tribunal Constitucional, en los fundamentos 6 y 9 de la sentencia del expediente N° 01420-2009-PA/TC, señala lo siguiente: *"6. Sobre la materia debe insistirse en que es preciso que la contestación oficial sea motivada; por ende, no es admisible jurídicamente la mera puesta en conocimiento al peticionante de la decisión adoptada por el funcionario público correspondiente. (…) 9. Esta obligación de la autoridad competente de dar al interesado una respuesta también por escrito, en el plazo legal y bajo responsabilidad, confiere al derecho de petición mayor solidez y eficacia, e implica, entre otros, los siguientes aspectos: a) admitir el escrito en el cual se expresa la petición (…) d) resolver la petición, motivándola de modo congruente con lo peticionado (…)"*.

[28] DROMI, José Roberto. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Primera Edición peruana. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2005. Pág. 345.

sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión. En palabras de Zegarra Valdivia[29]: *"(…) la motivación es la exigencia de hacer pública las razones de hecho y de derecho que fundamentan un acto administrativo".*

6.1.10 Como indican los autores García de Enterría y Fernández[30]: *"(…) la motivación no se cumple con cualquier fórmula convencional; por el contrario, la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión"*; por lo que, se encuentran proscritas la expresión de fórmulas generales o vacías de fundamentación, o aquellas que generen oscuridad, insuficiencia, vaguedad o contradicción.

6.1.11 Aquella exigencia de motivación, también ha sido expuesta por nuestro Tribunal Constitucional en la sentencia del expediente N° 08495-2006-PA/TC: *"(…) un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, como ya se ha dicho, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente al amparo de qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta – pero suficiente – las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada"*.

6.1.12 En tal sentido, de la revisión del Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.12.2020, podemos observar que la Dirección de Sanciones – PA no se ha pronunciado respecto a todas la cuestiones planteadas por el señor José Simón Álvarez Eche, expresando fórmulas generales que no guardan conexión con lo solicitado por dicho administrado, advirtiéndose una ausencia de motivación, cuando respecto a la Resolución Directoral Nº 22-2013-PRODUCE/DGS, señala que es un *"acto administrativo que ha quedado firme, toda vez que el plazo para interponer los recursos administrativos ha concluido, perdiendo el derecho de articularlos en vía administrativa"*, motivo por el cual finalmente precisa al señor José Simón Álvarez Eche, *"no se puede dejar sin efecto"*; pero lo hace sin considerar que la petición de prescripción presentada por el recurrente, no se articula como medio de defensa, sino en virtud del Principio de retroactividad benigna, contenido en el inciso 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG, que establece: *"(…)* ***las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor****, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción* ***como*** *a la sanción y* ***a sus plazos de prescripción****, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición"*. Esta circunstancia descrita, evidencia un vacío contrario a la obligación de la administración de motivar sus pronunciamientos, así como en el deber de pronunciarse respecto a todas la cuestiones planteadas por los administrados, ambos requisitos de validez del acto administrativo establecidos en los artículos 5°, numeral 5.4, y 6° del TUO de la LPAG, lo cual constituye un vicio del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG.

[29] ZEGARRA VALDIVIA, Diego. *La motivación del acto administrativo en la Ley N° 27444, Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General.* Primera Edición. Lima: ARA Editores E.I.R.L., 2003. Pág. 196.

[30] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás–Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Duodécima Edición. Madrid: Rodona Industria Gráfica S.L., 2004. Pág. 571.

6.1.13 Por su parte, en el numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG se dispone que puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agravien el interés público.

6.1.14 De igual forma, en el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG se señala lo siguiente: *"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, o contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10"*.

6.1.15 En el caso que nos ocupa, podemos observar que el señor José Simón Álvarez Eche, mediante escrito con Registro N° 00079858-2020 de fecha 29.10.2020, planteó su recurso de apelación contra el Oficio N° 0000507-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.12.2020. El recurso administrativo antes descrito impide que se genere el consentimiento del acto administrativo.

6.1.16 De esta manera este Consejo concluye que se encuentra facultado para declarar la Nulidad de Oficio del Oficio N° 00000507-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.12.2020, al configurarse el vicio dispuesto en el numeral 2 del artículo 10° de la precitada Ley – el defecto o la omisión de algunos de los requisitos de validez del acto administrativo.

6.2 **Evaluar si existe causal de nulidad en el Oficio N° 0000018-2021-PRODUCE/DS-PA**.

6.2.1 En el numeral 13.1 del artículo 13° del TUO de la LPAG se señala lo siguiente: *"La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él"*.

6.2.2 En el Oficio N° 0000018-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.01.2021, podemos observar que la Dirección de Sanciones – PA fundamenta su decisión de no atender lo solicitado por el señor José Simón Álvarez Eche, en el Oficio N° 0000507-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.12.2020, el mismo que, en la presente Resolución, se está declarando su nulidad.

6.2.3 En vista que se ha corroborado la existencia de una vinculación entre el acto administrativo mencionado en los considerandos precedentes, corresponde a este Consejo declarar la Nulidad de Oficio del Oficio N° 0000018-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.01.2021.

6.2.4 Adicionalmente a la conexidad expuesta, se observa que en el Oficio en cuestión se comunica al señor José Simón Álvarez Eche que el recurso de apelación interpuesto contra el Oficio N° 0000507-2020-PRODUCE/DS-PA, mediante escrito con Registro N° 00005122-2021 de fecha 25.01.2021, *"no resultaba atendible"*.

6.2.5 Empero, de la revisión del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, se aprecia que la Dirección de Sanciones – PA no está facultada para conocer y resolver sobre la admisibilidad de los recursos administrativos presentados por los administrados; motivo por el cual, lo dispuesto en el Oficio en cuestión excedería sus competencias; por lo tanto, también corresponde declarar su nulidad, por configurarse el vicio dispuesto en el inciso 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, al haber sido emitido prescindiendo del requisito de validez del acto administrativo recogido en el numeral 1 del artículo 3° del TUO de la LPAG.

6.3 **En cuanto a si corresponde emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.**

6.3.1 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.

6.3.2 De otro lado, el numeral 213.2 del artículo 213° 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.

6.3.3 En el caso que nos ocupa, al haberse verificado la afectación al debido procedimiento, por no haber obtenido el señor José Simón Álvarez Eche una decisión motivada; y con ello, determinado la existencia de un vicio que afecta la validez del acto administrativo; este Consejo establece que no puede emitir pronunciamiento sobre el fondo, y como consecuencia, corresponde retrotraer el procedimiento administrativo al momento en el que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones – PA, a efectos que dicho órgano en mérito de sus facultades realice las acciones que correspondan y emita un nuevo pronunciamiento conforme a ley.

6.3.4 De otro lado, como consecuencia de lo anterior, carece de objeto pronunciarse respecto de los fundamentos del recurso de apelación expuestos en los puntos 2.1 al 2.5 del Recurso de Apelación interpuesto mediante el escrito con Registro N° 00001253-2021 de fecha 08.01.2021 contra el Oficio N° 0000507-2020-PRODUCE/DS-PA.

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

De acuerdo a las facultades establecidas en el artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el artículo 1º de la Resolución Ministerial Nº 084-2013-PRODUCE, artículo 4° de la Resolución Ministerial Nº 574-2018-PRODUCE y el artículo 6º del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial Nº 094-2013-PRODUCE; y estando al pronunciamiento efectuado mediante Acta de Sesión N° 019-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 08.07.2021, del Área Especializada Unipersonal 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 Consejo de Apelación de Sanciones N° 00087-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha de fecha 12.04.2021, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.-. **DECLARAR** la **NULIDAD DE OFICIO** del Oficio N° 00000507-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.12.2020, y del Oficio N° 0000018-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.01.2021, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 3°.-. **RETROTRAER** el estado del procedimiento administrativo al momento en que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones – PA para los fines correspondientes, previa notificación al señor José Simón Álvarez Eche conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

Firmado digitalmente por ALVA BURGA Luis Antonio FAU 20504794637 hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Autor del documento
Fecha: 2021/07/13 13:56:35-0500

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

Visado por MOLINA DIMITRIJEVICH Jean Pierre Andre FAU 20504794637 hard
Fecha: 2021/07/13 12:50:19-0500