



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 104-2021-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 31 de agosto de 2021

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por el señor **JORGE CESAR ABANTO ROSALES**, identificado con DNI N° 32904169 (en adelante el recurrente), mediante escrito con Registro N° 00021281-2021 de fecha 07.04.2021¹, contra la Resolución Directoral N° 898-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.03.2021, que declaró improcedente su solicitud de prescripción de deuda presentada mediante Registro N° 00073356-2020.
- (ii) El expediente N° 2999-2009-PRODUCE/DIGSECOVI.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Resolución Directoral N° 1411-2012-PRODUCE/DIGSECOVI² de fecha 21.06.2012, se sancionó al recurrente, entre otros propietarios³, con una multa de 42.17 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante UIT), la suspensión de 30 días efectivos de pesca y el decomiso⁴ del recurso hidrobiológico extraído, por haber extraído recursos hidrobiológicos en áreas prohibidas, en su faena de pesca desarrollada el día 26.04.2008, infracción prevista en el numeral 2 del artículo 76° de la Ley General de Pesca⁵.
- 1.2 Con Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 053-2013-PRODUCE/CONAS⁶ de fecha 28.02.2013, se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por el recurrente, confirmando la sanción impuesta en todos sus extremos, quedando agotada la vía administrativa.
- 1.3 Mediante escrito con Registro N° 00073356-2020 de fecha 05.10.2020, el recurrente solicita se declare la prescripción de la deuda, puesto que la facultad sancionadora de la entidad habría prescrito.

¹ Cabe precisar que, en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1497, se establece que cuando el administrado emplee medios de transmisión a distancia se considera como fecha de recepción la fecha en que se registre la documentación a través de los medios digitales empleados por la entidad. En el caso del Ministerio de la Producción, en el Protocolo de Atención al Ciudadano, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 00141-2020-PRODUCE, se ha establecido que los administrados podrán ingresar sus solicitudes y pedidos a través de la Mesa de Partes Virtual, los cuales se registrarán en el Sistema de Trámite Documentario (SITRADO). En tal sentido, al haber presentado el recurrente su escrito de apelación de manera virtual, se considerará como fecha de presentación aquella consignada en el SITRADO.

² Notificada al recurrente el día 28.06.2012 mediante Cédula de Notificación Personal N° 5010-2012-PRODUCE/DIGSECOVI, a fojas 70 del expediente.

³ Francisco Wilmer Abanto Rosales.

⁴ Declarado inexigible mediante el artículo 2 de la mencionada resolución directoral.

⁵ Aprobado con Decreto Ley N° 25977, modificado por Decreto Legislativo N° 1027.

⁶ Notificada al recurrente el día 26.07.2013 mediante Cédula de Notificación Personal N° 00000318-2013-PRODUCE/CONAS, a fojas 100 del expediente.

1.4 Mediante la Resolución Directoral N° 898-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.03.2021⁷, se declaró improcedente la solicitud del recurrente contenida en el Registro N° 00073356-2020 de fecha 05.10.2020.

1.5 Mediante escrito con Registro N° 00021281-2021 de fecha 07.04.2021, el recurrente interpuso recurso de apelación contra esta última Resolución Directoral.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2.1 El recurrente solicita se declare fundado su recurso impugnatorio, prescrite la deuda contenida en el procedimiento sancionador y se ordene su archivo definitivo. Señala que en su escrito de prescripción presentado a la Dirección de Sanciones - PA, precisó que la potestad sancionadora de la administración prescribe a los 04 años computados a partir de la comisión de la conducta infractora, hecho que no ha sido observado.

2.2 Asimismo, sostiene que la administración ha realizado un análisis a su conveniencia sin haber valorado la normatividad general y amplia, toda vez que existió un procedimiento administrativo sancionador, y también un procedimiento judicial, pero no se tomó en cuenta la sentencia del Tribunal Constitucional N° 02051-2016, donde se dejó establecido que procede la petición de prescripción de deudas así las resoluciones hayan quedado firmes.

2.3 Así también precisa que la resolución impugnada no ha sido debidamente motivada, vulnerando de esta forma el debido procedimiento en sede administrativa, puesto que solo detalla la norma aplicable al caso, pero no indica la forma y el modo como ha transcurrido el plazo.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

3.1 Determinar si procede el recurso de apelación interpuesto por la empresa recurrente; y de ser el caso, si corresponde emitir el pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

IV. ANÁLISIS

4.1 Respecto a lo señalado por el recurrente en los puntos 2.1, 2.2 y 2.3 de la presente Resolución; cabe señalar que:

- a) 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 (...)”*.
- b) En la normativa administrativa, el derecho de petición se encuentra desarrollado por el artículo 117° del Texto Único Ordenando de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante TUO de la LPAG), en cuyo numeral 117.2, se han enumerado las seis vías que permitirán al administrado ejercer el referido derecho.

⁷ Notificada al recurrente el día 22.03.2021 mediante Cédula de Notificación Personal N° 1540-2021-PRODUCE/DS-PA, a fojas 121 del expediente.

“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”

- c) Para el autor Morón Urbina⁸, sobre el derecho de petición administrativa señala que: *“el contenido esencial de un derecho está conformado por la libertad que le es reconocida a cualquier 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”*.
- d) 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”*.
- e) 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/TC⁹:

“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 irremediabilmente al anterior, está referido a la obligación de la referida autoridad de otorgar una respuesta al peticionante”.

- f) Así tenemos que, en ejercicio del derecho de petición administrativa, mediante escrito con Registro N° 00073356-2020 de fecha 05.10.2020, el recurrente solicitó, conforme se aprecia en su petitorio, *“la prescripción de deuda contenida en el expediente administrativo N° 2999-2009-PRODUCE/DIGSECOVI que contiene la Resolución Directoral N° 1411-2012-PRODUCE/DIGSECOVI, de conformidad con lo prescrito por el Art. 250.1 del Art. 250¹⁰ de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General”*.
- g) Al respecto, de la revisión del presente procedimiento administrativo sancionador, se verifica que mediante la Resolución Directoral N° 1411-2012-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 21.06.2012, se sancionó al recurrente, con una multa de 42.17 UIT, 30 días efectivos de suspensión de pesca y el decomiso del recurso hidrobiológico extraído; y mediante Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 053-2013-

⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica, 14ª edición, abril 2019, pág. 636.

⁹ Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01420-2009-AA.html>.

¹⁰ Actualmente recogido en el numeral 252.1 del Artículo 252° del TUO de la LPAG, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2019-JUS, el cual establece lo siguiente: *“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”*.

PRODUCE/CONAS de fecha 28.02.2013, se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por el recurrente, confirmando la sanción impuesta en todos sus extremos, quedando agotada la vía administrativa.

- h) De igual modo, de la información remitida a este Consejo por la Procuraduría Pública del Ministerio de la Producción, a través del Memorando N° 00000954-2021-PRODUCE/PP de fecha 18.06.2021, se advierte que en sede judicial, el estado del proceso contencioso administrativo instaurado, entre otros, por el recurrente contra las resoluciones descritas en el párrafo precedente se encuentra concluido, ello en virtud a que mediante Sentencia de Vista de fecha 18.01.2017, se revocó la sentencia de primera instancia (Resolución N° 7) de fecha 06.11.2015, que declaró fundada la demanda y reformándola, declaró infundada la misma, habiéndose dispuesto el archivo definitivo de los actuados mediante la resolución N° 9 del 12.05.2017.
- i) Sobre el particular, el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú señala que: ***“Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada (...)”*** (el resaltado es nuestro)
- j) En la línea del precepto citado en el párrafo precedente, el artículo 215° del TUO de la LPAG, establece que: ***“No serán en ningún caso revisables en sede administrativa los actos que hayan sido objeto de confirmación por sentencia judicial firme”***. (el resaltado es nuestro)
- k) En relación al artículo señalado precedentemente, la doctrina¹¹ manifiesta que: ***“Ni el principio de verdad material, ni el de la legalidad, autorizan a actuar en sentido contrario al mandato judicial. La mayor parte de las aplicaciones de esta norma se tendrán en los ámbitos sancionadores administrativos, donde una conducta tipificada como indebida, corroborada por el Poder Judicial, acarrea la aplicación de la sanción administrativa que corresponda. (...) En estos casos es necesario precisar que cuando la norma indica “confirmación por sentencia judicial firme”, quiere decir que la autoridad judicial ha emitido una decisión juzgando en concreto el caso, confirmando la existencia de los hechos.”*** (el resaltado es nuestro)
- l) Así también el Tribunal Constitucional¹² ha señalado lo siguiente:

“En reiteradas oportunidades, este Tribunal ha interpretado que la inmutabilidad de la cosa juzgada forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido proceso, que esta garantía se extiende a los actos administrativos firmes que hayan adquirido la cualidad de cosa decidida (cf. STC 05807-2007-PA/TC y 00419-20 13-PA/TC). Sin que ello implique negar las diferencias entre proceso judicial y procedimiento administrativo, el Tribunal ha entendido que las garantías de inimpugnabilidad e inmodificabilidad de la cosa juzgada se extiendan, mutatis mutandis, a los actos administrativos firmes. En la base de tal premisa se encuentra el principio de seguridad jurídica, que, según ha señalado reiteradamente este Tribunal Constitucional, es un principio que atraviesa horizontalmente el ordenamiento jurídico, y permite “la predictibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho”, garantizando de esa manera la

¹¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica, 14ª edición, abril 2019, Tomo II, pág. 187.

¹² Considerando 16 de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) de fecha 20.04.2016, dictada en el expediente N° 04850-2014-PA/TC.

**interdicción de la arbitrariedad"* (STC 000 16-2002-PI/TC, 00050-2004-PI/TC y 03173-2008-HC/TC, entre otras)".

- m) En adición a las disposiciones legales citadas en los párrafos precedentes, es oportuno remitirnos a lo dispuesto en el artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, que expresamente dispone: **"Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala."** (el resaltado es nuestro)
- n) En atención al análisis efectuado en la presente resolución, debemos remitirnos al segundo párrafo del numeral 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el cual señala que: *"La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo."*
- o) En ese sentido, el numeral 5 del artículo 427¹³ del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS, precisa que el Juez declara improcedente la demanda cuando el petitorio fuese jurídica o físicamente imposible¹⁴.
- p) En el presente caso, el recurrente solicita se declare fundada la impugnación interpuesta y prescrita la deuda contenida en el presente procedimiento sancionador, sobre este último extremo, cabe precisar que conforme a la base legal invocada y los fundamentos expuestos que sustentan dicha petición en su escrito con Registro N° 00073356-2020 de fecha 05.10.2020, sería la facultad sancionadora de la entidad la que habría prescrito, por lo tanto, se entiende que invoca la prescripción de la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, y no la prescripción de deuda o de la exigibilidad de las multas impuestas.
- q) Al respecto, este Consejo considera que la solicitud del recurrente no resulta legalmente amparable, por cuanto su petitorio implica la reevaluación de un acto administrativo que ya ha sido objeto de confirmación por sentencia judicial firme, y conforme a los hechos expuestos y las normas analizadas en la presente resolución, el petitorio formulado por el recurrente es jurídicamente imposible de atender y en consecuencia su recurso de apelación deviene en improcedente.

¹³ Artículo modificado por el Artículo 2 de la Ley N° 30293, publicada el 28 diciembre 2014, que entró en vigencia a los treinta días hábiles de su publicación

¹⁴ Si el juez advierte que la pretensión deducida fue materia de otro proceso con pronunciamiento sobre el fondo, la demanda deviene en un imposible jurídico: "[D]e los anexos 1-S de la demanda se establece que esta parte ya ha tramitado un proceso de Prescripción Adquisitiva contra el emplazado, demanda que en primera instancia mediante sentencia de fecha diecinueve de junio del dos mil siete emitida por el Décimo Octavo Juzgado Civil de Lima se declaró Infundada la demanda, la cual al ser materia de apelación la Segunda Sala Civil confirmó la sentencia apelada, habiéndose declarado Infundado el recurso de Casación interpuesto; de lo que se colige que por la misma materia seguida entre las mismas partes la instancia judicial ya se ha pronunciado sobre la misma materia constituyendo su petitorio Cosa Juzgada; (...) Que, esta parte deberá tener presente que ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimiento en trámite, bajo responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso, conforme lo estipula el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, siendo que el petitorio interpuesto es jurídicamente imposible" (Exp. N° 02415-2011; 31° Juzgado Civil de Lima). *Problemas más frecuentes en la calificación de las demandas judiciales. Doctrina y casuística jurisprudencial*. Carlos Franco Montoya Castillo. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Enero 2013. Páginas 156 y 157.

- r) No obstante lo ya señalado, en relación a que no se ha observado la sentencia N° 02051-2016-PA/TC del Tribunal Constitucional, cabe precisar que el numeral 2.7 del inciso 2 del artículo V del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que la jurisprudencia proveniente de las autoridades jurisdiccionales que interpreten disposiciones administrativas, constituye fuente del derecho administrativo, asimismo, estas sirven para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento positivo al cual se refieren, conforme al inciso 3 del referido artículo.
- s) En la línea de lo expuesto en el párrafo precedente, es oportuno señalar que mediante la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0024-2003-AI/TC, entre otros temas, se determinó la naturaleza y forma de aplicación de sus precedentes vinculantes, y se señaló lo siguiente:

(...)

“En ese orden de ideas, el precedente constitucional vinculante es aquella regla jurídica expuesta en un caso particular y concreto que el Tribunal Constitucional decide establecer como regla general; y, que, por ende, deviene en parámetro normativo para la resolución de futuros procesos de naturaleza homóloga.

(...)

El precedente constitucional tiene por su condición de tal, efectos similares a una ley. Es decir, la regla general externalizada como precedente a partir de un caso concreto se convierte en una regla preceptiva común que alcanza a todos los justiciables y que es oponible frente a los poderes públicos

(...)

En puridad, la fijación de un precedente constitucional significa que ante la existencia de una sentencia con unos específicos fundamentos o argumentos y una decisión en un determinado sentido, será obligatorio resolver los futuros casos semejantes según los términos de dicha sentencia.

(...)

*La competencia del Tribunal Constitucional para determinar un precedente vinculante se encuentra sustentada en el Artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, el cual preceptúa que “(...) **las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo.** Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente”. (el resaltado es nuestro)*

- t) Al respecto, de la revisión de la sentencia del expediente N° 02051-2016-PA/TC, se advierte que la misma no constituye un precedente vinculante, en tanto no se ha expresado así en la referida sentencia, en consecuencia, la sentencia invocada no tiene carácter vinculante para este Consejo; por tal motivo, dicha alegación carece de sustento legal.
- u) Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, cabe señalar que en el fallo emitido en el expediente N° 02051-2016-PA/TC, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el cobro de intereses moratorios aplicados fuera del plazo de Ley; y, de igual forma, respecto a la determinación del plazo razonable en el cual debe actuar la administración tributaria en la atención de los recursos impugnatorios planteados por los contribuyentes; por lo que, el argumento esgrimido por el recurrente, quien sostiene que a través de dicha sentencia, se habría establecido la procedencia de la petición de prescripción de deudas, así estas hayan quedado firmes, también carece de sustento.

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 afectada 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 el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas en el literal a) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, así como en el literal b) del artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE, el artículo 5° de la Resolución Ministerial N° 236-2019-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 025-2021-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 27.08.2021, del Área Especializada Colegiada 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 IMPROCEDENTE el Recurso de Apelación interpuesto por el señor **JORGE CÉSAR ABANTO ROSALES**, contra la Resolución Directoral N° 898-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.03.2021; en consecuencia, **CONFIRMAR** lo resuelto en el citado acto administrativo; 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 al recurrente de la presente Resolución conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese

ALEX ENRIQUE ULLOA IBÁÑEZ

Presidente

Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones