



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 108-2021-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 16 de setiembre de 2021

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la señora **PALOMA BETANCOURT MEJÍA**, identificada con DNI N° 80282424 (en adelante la recurrente), mediante escrito con Registro N° 00030059-2021 de fecha 11.05.2021; contra la Resolución Directoral N° 1300-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, que declaró improcedente la solicitud de nulidad presentada mediante escrito con Registro N° 00021494-2021 de fecha 08.04.2021.
- (ii) El expediente N° 0287-2017-PRODUCE/DSF-PA.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Resolución Directoral N° 6341-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.10.2018¹, entre otros, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 1 Unidad Impositiva Tributaria (en adelante UIT), por haber obstaculizado las labores de supervisión e inspección al inspector acreditado del Ministerio de la Producción, infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2011-PE y sus normas modificatorias (en adelante el RLGP); y con una multa de 2.16 UIT y el decomiso del recurso hidrobiológico anchoveta (8.006 t.²), por haber transportado en cajas sin hielo el citado recurso destinado para consumo humano directo, contraviniendo las normas del ordenamiento pesquero, infracción tipificada en el inciso 83 del artículo 134° del RLGP.
- 1.2 Con la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 145-2020-PRODUCE/CONAS-CP³ de fecha 27.05.2020, se declaró la nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral N° 6341-2018-PRODUCE/DS-PA, modificando el monto de la sanción de multa por la infracción prevista en el inciso 83 del artículo 134° del RLGP, de 2.16 UIT a 2.0175 UIT, quedando subsistente lo resuelto en los demás extremos; asimismo, se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la recurrente, quedando agotada la vía administrativa.
- 1.3 Mediante Resolución Directoral N° 1300-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021⁴, se declaró improcedente la solicitud de nulidad de los actos administrativos realizados para la emisión de la Resolución Directoral N° 6341-2018-PRODUCE/DS-PA, presentada por la recurrente mediante escrito con Registro N° 00021494-2021 de fecha 08.04.2021.

¹ Notificada a la recurrente el día 11.10.2018 mediante Cédula de Notificación Personal N° 12310-2018-PRODUCE/DS-PA, a fojas 83 del expediente.

² El artículo 3° de la Resolución Directoral N° 6341-2018-PRODUCE/DS-PA declaró INAPLICABLE la sanción de decomiso

³ Notificada a la recurrente el día 15.07.2020 mediante Cédula de Notificación Personal N° 00000155-2020-PRODUCE/CONAS-CP y Acta de Notificación y Aviso N° 000086, a fojas 126 y 125 del expediente, respectivamente.

⁴ Notificada a la recurrente el día 28.04.2021 mediante Cédula de Notificación Personal N° 2221-2021-PRODUCE/DS-PA, a fojas 132 del expediente.

- 1.4 Con escrito con Registro N° 00030059-2021 de fecha 11.05.2021, la recurrente interpuso Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 1300-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, dentro del plazo de ley.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

- 2.1 Verificar si existe causal de nulidad de la Resolución Directoral N° 1300-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021 y si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

III. ANÁLISIS

3.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 1300-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021

- 3.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁵ (en adelante el TUO de la LPAG), dispone que la autoridad competente, aún sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular la tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.
- 3.1.2 El inciso 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, dispone que son causales de nulidad del acto administrativo el defecto u omisión de uno de los requisitos de validez.
- 3.1.3 En esta línea, es de indicar que constituye requisito de validez de los actos previstos en el inciso 2 del artículo 3° del TUO de la LPAG⁶, el objeto o contenido, el cual comporta, entre otras características, que **el acto administrativo deba ajustarse al ordenamiento jurídico**, debiendo ser lícito, preciso, **posible** física y **jurídicamente**, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
- 3.1.4 Asimismo, el numeral 5.3 del artículo 5° del TUO de la LPAG, respecto al objeto o contenido del acto administrativo señala que, en ningún caso será admisible un objeto o **contenido prohibido por el orden normativo**, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o **imposible de realizar**.
- 3.1.5 Así tenemos que, en ejercicio del derecho de petición administrativa, con la presentación del escrito con Registro N° 00021494-2021 de fecha 08.04.2021, la recurrente solicitó se declare la nulidad de los actos administrativos desplegados en la Resolución Directoral N° 6341-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.10.2018, dictada en el expediente sancionador N° 0287-2017-PRODUCE/DSF-PA, señalando que la posesión de la cámara isotérmica de placa de M2H-803 fue transferida a favor de la empresa Inversiones Hubemar S.A.C., mediante contrato de arrendamiento de bienes muebles de fecha 06.12.2015, cuya legalización de firmas de los contrayentes fue efectuada con fecha 22.03.2020 ante la Notaría Guillermo Cam Carranza de Chimbote, documento que

⁵ Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 25.01.2019.

⁶ TUO de la LPAG:

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos.

(...)

2. Objeto o Contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación".

fuera presentado como anexo a su escrito, señalando que al momento de la comisión de la infracción no tuvo la posesión de dicha cámara isotérmica.

- 3.1.6 Sin embargo, de la revisión del procedimiento administrativo sancionador seguido a la recurrente en el expediente N° 0287-2017-PRODUCE/DSF-PA, se verifica que la Resolución Directoral N° 6341-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.10.2018, fue objeto de impugnación por parte de la recurrente a través de un recurso administrativo, el mismo que fue atendido con Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 145-2020-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 27.05.2020, que declaró, entre otros, infundado el recurso de apelación interpuesto por la recurrente, **quedando agotada la vía administrativa.**
- 3.1.7 De otro lado, de la información remitida a este Consejo por la Procuraduría Pública del Ministerio de la Producción, a través del Memorando N° 00001254-2021-PRODUCE/PP de fecha 03.08.2021, se advierte que tanto la Resolución Directoral N° 6341-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.10.2018, como la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 145-2020-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 27.05.2020, emitidas en el procedimiento sancionador seguido a la recurrente en el expediente N° 0287-2017-PRODUCE/DSF-PA; no fueron impugnadas judicialmente; por tanto a la fecha se encuentran firmes.
- 3.1.8 Así también el Tribunal Constitucional⁷ 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 00419-2013-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 “interdicción de la arbitrariedad” (STC 000 16-2002-PI/TC, 00050-2004-PI/TC y 03173-2008-HC/TC, entre otras)”. (El resaltado es nuestro)

- 3.1.9 De otro lado, 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 regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo (...)**”.
- 3.1.10 En ese sentido, el numeral 5 del artículo 427⁸ 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 imposible⁹.

⁷ Considerando 16 de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) de fecha 20.04.2016, dictada en el expediente N° 04850-2014-PA/TC.

⁸ 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

⁹ 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

- 3.1.11 Por lo expuesto, este Consejo considera que el análisis solicitado por la recurrente no resulta legalmente amparable, por cuanto su petitorio implica la reevaluación de un acto administrativo firme; en ese sentido, el cuestionamiento que se formule al respecto no puede ser atendido en sede administrativa, lo contrario, significaría una trasgresión a los Principios de seguridad jurídica y predictibilidad del acto administrativo. Por lo tanto, este Consejo verifica que el petitorio formulado por la recurrente es jurídicamente imposible de atender, debiendo estar a lo resuelto en los citados actos administrativos expedidos en el referido procedimiento sancionador.
- 3.1.12 No obstante la circunstancia descrita, la Dirección de Sanciones – PA, en la resolución impugnada, se pronuncia respecto a cuestiones que ya han sido decididas dentro de un procedimiento administrativo sancionador concluido y contenidas en un acto administrativo firme, por lo cual se configura un vicio que acarrea la nulidad de la resolución recurrida, por comprender su contenido un extremo que no es posible jurídicamente atender.
- 3.1.13 En ese sentido, se incurrió en vicio de nulidad en los considerandos de la Resolución Directoral N° 1300-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, al haberse pronunciado la Dirección de Sanciones – PA sobre hechos evaluados en un procedimiento administrativo sancionador concluido; por tanto, se han vulnerado los requisitos de validez del acto administrativo referido al objeto o contenido, por lo que este Consejo considera que en aplicación del inciso 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 1300-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, toda vez que fue prescindiendo de uno de los requisitos de validez del acto administrativo.

3.2 Respecto a si corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1300-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021

- 3.2.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, este Consejo considera que se debe determinar si corresponde declarar de oficio la nulidad de la Resolución Directoral N° 1300-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021.
- 3.2.2 Al respecto, el numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG, dispone que se puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10° del TUO de la LPAG, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.
- 3.2.3 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*”.

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.

- 3.2.4 Sobre el particular, cabe indicar que los procedimientos administrativos sancionadores se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, que 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. En ese sentido, la precitada Ley ordena la aplicación de los principios del procedimiento administrativo y los principios de la potestad sancionadora en el ejercicio de la función administrativa, que actúan como parámetros jurídicos a fin de que la Administración Pública no sobrepase sus potestades legales en la prosecución de los intereses públicos respecto de los derechos de los administrados.
- 3.2.5 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”*¹⁰.
- 3.2.6 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.
- 3.2.7 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.
- 3.2.8 Asimismo, el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG señala que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (02) años, contados a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.
- 3.2.9 En cuanto a este punto, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 1300-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021 fue notificada a la recurrente el día 28.04.2021.
- 3.2.10 Asimismo, la recurrente interpuso recurso de apelación contra la citada resolución el día 11.05.2021. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 1300-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, no se encuentra consentida por lo cual se encuentra dentro del plazo para declarar la nulidad de oficio.
- 3.2.11 Por tanto, en el presente caso, en aplicación del inciso 2 del artículo 10° de la precitada Ley, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 1300-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021.

3.3 En cuanto a si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

- 3.3.1 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.
- 3.3.2 De otro lado, el numeral 227.2 del artículo 227° 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.

¹⁰ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: “COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL”. ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

- 3.3.3 En el presente caso, estando a lo expuesto precedentemente, 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 proceda conforme a sus atribuciones.
- 3.3.4 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por la 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 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 el numeral 199.3 del artículo 199° del TUO de la LPAG.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en el TUO de la LPAG y el TUO del CPC; 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, 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° 026-2021-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 10.09.2021, 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 la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral N° 1300-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021; en consecuencia, **RETROTRAER** el estado del procedimiento administrativo al momento en que el vicio se produjo por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

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

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

ALEX ENRIQUE ULLOA IBÁÑEZ
Presidente
Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones