



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 240 -2021-PRODUCE/CONAS-1CT

LIMA, 21 DIC. 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° 00021282-2021¹ de fecha 07.04.2021², contra la Resolución Directoral N° 899-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.03.2021, que declaró improcedente su solicitud de prescripción de deuda presentada mediante Registro N° 00073366-2020.
- (ii) El expediente N° 1970-2009-PRODUCE/DGSCV-Dsvs.

I. ANTECEDENTES.

- 1.1 Mediante Resolución Directoral N° 767-2011-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 09.02.2011³, se resuelve sancionar al recurrente con una multa 38.74 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante UIT), por haber extraído recursos hidrobiológicos en áreas prohibidas, infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 76° de la Ley General de Pesca⁴.
- 1.2 Mediante escrito con Registro N° 00067230-2009-1 de fecha 10.10.2011, el recurrente solicita la nulidad de los actuados señalando que se le ha notificado en una dirección que no es suya, limitándole su derecho a la defensa.
- 1.3 Mediante Oficio N° 2479-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs de fecha 07.11.2011⁵, la Dirección General de Seguimiento Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción,

¹ Subsanaado mediante escrito de Registro N° 00021282-2021-1 de fecha 29.11.2021.

² 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, al cual se accede a través del sistema.produce.gob.pe o del correo ogaci@produce.gob.pe. 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.

³ Notificada al recurrente el día 18.02.2011 mediante la Cédula de Notificación Personal N° 1820-2011-PRODUCE/DIGSECOVI, a fojas 21 del expediente.

⁴ Aprobado con Decreto Ley N° 25977, modificado por Decreto Legislativo N° 1027.

⁵ A fojas 33 del expediente.

señala que: *“Al respecto se debe manifestar que este Despacho luego de emitir las Resoluciones Directorales N° 767 y 792-2011-PRODUCE/DIGSECOVI, procedió a notificarlas con fecha 18 de febrero de 2011, al domicilio señalado por usted en la Administración, tal y como se puede apreciar en los Escritos con Registros N° 00011924-2009 de fecha 12 de febrero de 2009 y N° 00067230-2009, de fecha 26 de agosto de 2008, a través de los cuales presentó sus descargos y señaló como domicilio legal a Jr. San Pedro N° 120-A Pueblo Joven Florida Baja – Chimbote – Ancash.*

- 1.4 Mediante escrito con Registro N° 00073366-2020 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.
- 1.5 Con Resolución Directoral N° 899-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.03.2021⁶, se declaró improcedente la solicitud presentada por el recurrente.
- 1.6 Mediante escrito con Registro N° 00021282-2021 de fecha 07.04.2021, el recurrente interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 899-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.03.2021, dentro del plazo legal.
- 1.7 Mediante Oficio N° 00000135-2021-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 22.11.2021, se le solicita al recurrente que en un plazo de dos (02) días hábiles realice la subsanación del recurso de apelación toda vez que el mismo no se encuentra completo. Con fecha 29.11.2021, el recurrente da respuesta a lo solicitado.

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.

⁶ Notificada al recurrente el día 22.03.2021 mediante Cédula de Notificación Personal N° 1542-2021-PRODUCE/DS-PA, a fojas 53 del expediente.

- 3.1 Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en la Recurso de Apelación interpuesto por el recurrente contra la Resolución Directoral N° 899-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.03.2021.

IV. ANÁLISIS.

4.1 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación.

- 4.1.1 Respecto a lo alegado por el recurrente en los puntos 2.1, 2.2 y 2.3 de la presente Resolución, corresponde indicar 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.

“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 Urbina⁷, 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

⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica, 14a edición, abril 2019, pág. 636.

administrativa de dar una respuesta al peticionante. Así lo precisa en el fundamento 4 de la Sentencia del expediente N° 01420-2009-PA/TC⁸:

“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° 00073366-2020 de fecha 05.10.2020, el recurrente solicitó, conforme se aprecia en su petitorio, *“la prescripción de deuda contenida en el expediente administrativo N° 1970-2009-PRODUCE/DIGSECOVI que contiene la Resolución Directoral N° 767-2011-PRODUCE/DIGSECOVI, de conformidad con lo prescrito por el Art. 250.1 del Art. 250⁹ de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General”.*
- g) Mediante Resolución Directoral N° 899-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.03.2021, se resuelve declarar IMPROCEDENTE la solicitud presentada mediante escrito con Registro N° 00073366-2020 de fecha 05.10.2020.
- h) Asimismo, de la información remitida a este Consejo por la Procuraduría Pública del Ministerio de la Producción, a través del Memorando N° 00001621-2021-PRODUCE/PP de fecha 21.10.2021, se desprende que no existe ningún proceso judicial relacionado a la Resolución Directoral N° 767-2011-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 09.02.2011, emitida en el procedimiento sancionador seguido al administrado en el expediente N° 1970-2009-PRODUCE/DGSCV-Dsvs; por consiguiente, dado que el administrado en el referido procedimiento sancionador tampoco impugnó el citado acto administrativo, en el presente caso, dado el tiempo transcurrido desde su emisión y notificación, se verifica que contra el mismo no procede recurso administrativo, vale decir, ha quedado firme.
- i) De otro lado, si bien en el petitorio de su solicitud, el recurrente solicita la **prescripción de deuda**; sin embargo, la base legal invocada y los fundamentos expuestos que sustentan dicha petición, sostiene que la facultad sancionadora de la entidad habría prescrito, es decir, invoca la prescripción de la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, y no la prescripción de la deuda o de la exigibilidad de las multas impuestas.
- j) No obstante, y pese a que en el párrafo anterior se ha dilucidado el tenor de la pretensión del recurrente, en virtud de los fundamentos esgrimidos a través de su recurso de apelación, resulta pertinente indicar que la prescripción de la exigibilidad de la multa impuesta se tramita ante la Oficina de Ejecución Coactiva, quien de acuerdo al literal f) del

⁸ Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01420-2009-AA.html>.

⁹ 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”.*

artículo 51¹⁰ del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, es el órgano competente para atender dicha solicitud.

- k) Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento 16 de la Sentencia N° 04850-2014-PA/TC, que:

“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. 05807-2007-P-TC y 00149-2013-PA/TC). Sin que ello implique negar las diferencias entre proceso judicial y procedimiento administrativo, el Tribunal ha entendido que las garantías de impugnabilidad e inmodificabilidad de la cosa juzgada se extendieran, mutatis mutandis, a los actos administrativos firmes. En la base de tal premisa se encuentra el principio de seguridad jurídica, que ha señalado reiteradamente este Tribunal Constitucional, es un principio que atraviesa horizontalmente el ordenamiento jurídico, y permite “la predictibilidad de las conductas (en especial, la 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)”.

- l) Asimismo, se aprecia que en el expediente administrativo no obra ningún proceso judicial contencioso administrativo, quedando firme la Resolución Directoral N° 767-2011-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha 09.02.2011; consecuentemente, el acto administrativo ha adquirido firmeza, por cuanto el recurrente tuvo su oportunidad de hacer valer su derecho en la vía judicial, en aplicación al numeral 5 del artículo 18° del TUO de la Ley N° 27584, debiendo ser interpuesta la demanda dentro de los tres meses que se computan desde la fecha que tomó conocimiento de dicho acto que quedó firme.
- m) Por lo expuesto, el análisis solicitado por el recurrente implicaría una evaluación respecto a un acto administrativo que ha adquirido firmeza, por cuanto ya no puede ser cuestionado en sede judicial contencioso administrativo; asimismo, ello significaría una trasgresión a los Principios de seguridad jurídica y predictibilidad del acto administrativo; el cual, en el presente caso, ha sido emitido conforme al interés público contenido en las normas que facultan al Ministerio de la Producción, tales como la Ley General de Pesca¹¹ y su Reglamento, entre otros, de asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad. En ese sentido, este Consejo considera que no es posible atender lo solicitado por el recurrente, respecto a la revisión de los plazos de prescripción en el procedimiento administrativo sancionador seguido en el expediente N° 1970-2009-PRODUCE/DGSCV-Dsvs.

¹⁰ Artículo 51.- Funciones de la Oficina de Ejecución Coactiva
Son funciones de la Oficina de Ejecución Coactiva, las siguientes:
(...)

f) Determinar la deuda coactiva, gestionar la cobranza y resolver las solicitudes de suspensión, tercerías y otras solicitudes en el marco del procedimiento de ejecución coactiva.

¹¹ Aprobado con Decreto Supremo N° 012-2001-PE.

- n) 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 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) Al respecto, el numeral 5 del artículo 427¹² 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 imposible¹³.
- p) En ese sentido, carece de asidero legal lo indicado por el recurrente; por lo tanto, 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.
- q) 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.
- r) 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

¹² 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

¹³ 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: *“De 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.

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)*

- s) 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.
- t) 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 la LGP, el RLGP y 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, el artículo 6° de la Resolución Ministerial N° 236-2019-PRODUCE, así como en el literal e) del artículo 10° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 378-2021-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de

Sesión N° 40-2021-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 14.12.2021 de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones, el mismo que fue publicado en el portal web del Ministerio de la Producción el mismo día;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR IMPROCEDENTE el Recurso de Apelación interpuesto por el señor **JORGE CÉSAR ABANTO ROSALES**, contra la Resolución Directoral N° 899-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 18.03.2021; en consecuencia, **CONFIRMAR** lo resuelto en la citada Resolución Directoral, 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

CESAR ALEJANDRO ZELAYA TAFUR

Presidente

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