



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 588 -2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA,

29 MAYO 2019

VISTOS:

- (i) La Resolución Directoral N° 422-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.01.2019, que resolvió declarar IMPROCEDENTE la Solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad, así como IMPROCEDENTE la solicitud de acogimiento al régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas estipulado en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, sobre la sanción impuesta mediante Resolución Directoral N° 2715-2017-PRODUCE/DS-PA, presentada por la empresa PESQUERA LAVIANA S.A.C., mediante el escrito de Registro N° 00131275-2018 de fecha 20.12.2018.
- (ii) Mediante el memorando N° 5041-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.04.2019, por el cual se remite el expediente administrativo sancionador y el informe legal N° 021-2019-PRODUCE-DS-PA-ds pa temp 54 de fecha 22.04.2019.
- (iii) El expediente N° 5730-2015-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Resolución Directoral N° 2715-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.06.2017, se sancionó a la empresa PESQUERA LAVIANA S.A.C., con una multa ascendente a 2.42 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT y el decomiso del recurso hidrobiológico extraído en exceso de 12.082 t, por extraer recursos anchoveta en tallas menores a las establecidas infringiendo lo dispuesto en el inciso 6 del artículo 134° del RLGP.
- 1.2 Mediante Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 1214-2017-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 23.11.2017 se resolvió declarar Infundado el recurso de apelación interpuesto por la empresa PESQUERA LAVIANA S.A.C., contra la Resolución Directoral N° 2715-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.06.2017.
- 1.3 Mediante la Resolución Directoral N° 8814-2018-PRODUCE/DS-PA, de fecha 06.12.2018, se resolvió declarar PROCEDENTE, la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad sobre la sanción

impuesta mediante la Resolución Directoral N° 2715-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.06.2017, que fue solicitada por la empresa PESQUERA LAVIANA S.A.C., mediante escrito con Registro N° 00108071-2018, de fecha 24.10.2018.

- 1.4 Mediante Escrito con Registro N° 00131275-2018 de fecha 20.12.2018, la empresa PESQUERA LAVIANA S.A.C., solicitó i) la aplicación del principio de retroactividad benigna según el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, y ii) acogerse al régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas estipulado en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, a fin que se realice la reducción del 59% de la multa impuesta mediante la Resolución Directoral N° 2715-2017-PRODUCE/DS-PA de fecha 28.06.2017.
- 1.5 A través de la Resolución Directoral N° 422-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.01.2019, se resuelve declarar IMPROCEDENTE la Solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad, así como IMPROCEDENTE la solicitud de acogimiento al régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas estipulado en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, sobre la sanción impuesta mediante Resolución Directoral N° 2715-2017-PRODUCE/DS-PA, presentada por la empresa PESQUERA LAVIANA S.A.C., mediante el escrito de Registro N° 00131275-2018 de fecha 20.12.2018.
- 1.6 Mediante Resolución Nro. Seis de fecha 01.04.2019, el Tercer Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo, resolvió admitir el DESISTIMIENTO DE LA PRETENSIÓN, solicitado por la empresa PESQUERA LAVIANA S.A.C., respecto del proceso de nulidad de resolución o acto administrativo vislumbrado mediante el Exp. 00673-2018-0-1801-JR-CA-07, y declararon la CONCLUSIÓN DEL PROCESO, ORDENANDO EL ARCHIVO DEFINITIVO de los actuados.
- 1.7 Por medio del escrito con Registro N° 00060342-2015-3 de fecha 27.02.2019, la empresa PESQUERA LAVIANA S.A.C., presentó copia del Acta de Legalización de firma, de fecha 05.02.2019, respecto del escrito de desistimiento presentado en el proceso judicial signado con el expediente N° 00673-2018-0-1801-JR-CA-07.
- 1.8 El memorando N° 5041-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.04.2019, por el cual se remite el expediente administrativo sancionador y el Informe N° 021-2019-PRODUCE-DS-PA-ds pa temp 54 de fecha 22.04.2019, con la finalidad que el Consejo de Apelación de Sanciones declare la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 422-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.01.2019.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

Determinar si corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 422-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.01.2019.

III. ANÁLISIS

3.1 Evaluación de la existencia de causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 422-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.01.2019.

3.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante 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 Asimismo, el numeral 11.2 del artículo 11° del TUO de la LPAG establece que la nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad. La nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo.

3.1.3 De otro lado, conforme al artículo 125° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el Consejo de Apelación de Sanciones es el órgano resolutorio que evalúa y resuelve en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos sancionadores del Ministerio, conforme a la presente norma y a lo determinado en su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial. Asimismo, conforme al literal b) del artículo 126° del citado Reglamento, el Consejo de Apelación de Sanciones tiene entre sus funciones: *“Declarar, en segunda y última instancia administrativa, la nulidad y la rectificación de oficio de los actos administrativos contenidos en los procedimientos sancionadores que son elevados al Consejo de Apelación de Sanciones”*.

3.1.4 Los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, disponen por su parte que son causales de nulidad del acto administrativo los vicios referidos a la contravención de la Constitución, las leyes y normas reglamentarias, así como el defecto u omisión de sus requisitos de validez.

3.1.5 El numeral 1.1 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que **las autoridades administrativas deben actuar con respecto a la Constitución, la ley y el derecho**, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

3.1.6 Asimismo, el numeral 1.2 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, dispone como principio fundamental del procedimiento administrativo, entre otros, el Debido Procedimiento, el cual comprende el derecho de los administrados obtener una **decisión motivada y fundamentada en derecho**.

3.1.7 Cabe indicar que, el autor Marcial Rubio Correa indica que: *“(…) el debido proceso, por tanto, no se aplica por igual en todos los procedimientos administrativos conducentes a la*

*producción de actos administrativos. Se usan más intensamente cuando los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la Administración (...) y debe tener su mayor expresión en los procedimientos administrativos de sanción porque, en ellos, se toca de manera más intensa los derechos de la persona*¹. (Resaltado nuestro).

- 3.1.8 Que, el numeral 137.2 del TUO de la LPAG, establece que: "Las entidades de la Administración Pública se encuentran obligadas a realizar una revisión integral del cumplimiento de todos los requisitos de las solicitudes que presentan los administrados y, en una sola oportunidad y en un solo documento, formular todas las observaciones y los requerimientos que correspondan".
- 3.1.9 Debe precisarse que, la Dirección de Sanciones – PA, a través de su Informe N° 021-2019-PRODUCE-DS-PA-ds pa temp 54, de fecha 22.04.2019, señala que en el presente caso, no cumplió con comunicar y requerir a la empresa PESQUERA LAVIANA S.A.C. respecto a la observación realizada en cuanto a no haber presentado la copia del cargo del escrito de desistimiento de la pretensión, en relación del expediente judicial N° 00673-2018-0-1801-JR-CA-07.
- 3.1.10 No obstante lo anterior, se ha constatado que la primera instancia administrativa, declaró IMPROCEDENTE la solicitud de acogimiento, presentada por la empresa PESQUERA LAVIANA S.A.C., mediante escrito con Registro N° 00131275-2018 de fecha 20.12.2018; no cumpliendo con comunicar y requerir a la citada empresa, la observación realizada en lo relativo al incumplimiento de la legalización de la firma de su representante legal ante el secretario judicial respectivo, en relación a su escrito de desistimiento presentado ante el Séptimo Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo (Exp. N° 00673-2018-0-1801-JR-CA-07).
- 3.1.11 Ante ello, al verificarse que la emisión de la Resolución Directoral N° 422-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.01.2019, fue emitida contraviniendo lo establecido en el artículo 137° del TUO de la LPAG, y en mérito de las atribuciones que posee este Consejo es de la opinión que dicha Resolución Directoral contiene un vicio de validez en cuanto existe una vulneración a los principios de legalidad, y debido procedimiento, por lo que este Consejo es de la opinión de declarar la nulidad de oficio del acto en cuestión.

3.2 Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 422-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.01.2019.

- 3.2.1 De esta manera, la Resolución Directoral N° 422-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.01.2019, contravino el principio de Legalidad y el Debido Procedimiento, puesto que se declaró IMPROCEDENTE la solicitud de acogimiento al régimen excepcional y temporal de beneficio solicitado por la empresa PESQUERA LAVIANA S.A.C., sin comunicar y requerir a la citada empresa, la observación realizada respecto del incumplimiento de la legalización de la firma de su representante legal ante el secretario judicial respectivo, por lo que en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° de del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad de oficio de la misma.

¹ RUBIO Marcial. *El Estado Peruano según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2006, p. 220.

3.2.2 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° de la citada Ley, aun cuando dichos actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales:

- 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, 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, los cuáles 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.
- 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"*².
- e) En el presente caso, se entiende como de 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 no observarse el principio del debido procedimiento, así como las reglas dispuestas en los artículos 3° y 6° del TUO de la LPAG, se ha afectado el interés público.

3.2.3 De otro lado, el numeral 213.2 del artículo 213° de la precitada norma, 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:

- a) En el presente caso, se debe tener presente que de acuerdo al artículo 125° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el CONAS es el órgano resolutorio que

² DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: "COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL". ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

evalúa y resuelve en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos sancionadores del Ministerio, conforme a la presente norma y a lo determinado en su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial. Asimismo, conforme al literal b) del artículo 126° del citado Reglamento, el Consejo de Apelación de Sanciones tiene entre sus funciones: **“Declarar, en segunda y última instancia administrativa, la nulidad y la rectificación de oficio de los actos administrativos contenidos en los procedimientos sancionadores que son elevados al Consejo de Apelación de Sanciones”**.

- b) Igualmente, de acuerdo al artículo 26° del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE³, en adelante el TUO del RISPAC, el Ministerio de la Producción, a través de su órgano competente (actualmente Consejo de Apelación de Sanciones) conoce en segunda y última instancia administrativa el recurso de apelación que se interpone contra la resolución sancionadora.
- c) De lo expuesto, el CONAS constituye la segunda y última instancia administrativa, por lo que es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 422-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.01.2019.

3.2.4 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 años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos:

- a) En cuanto a este punto, se debe señalar que la Resolución Directoral N° 422-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.01.2019 y notificada a la empresa **PESQUERA LAVIANA S.A.C.** el 15.01.2019.
- b) Por lo tanto, al no haber transcurrido el plazo de dos años contemplados en el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG, este Consejo tiene la facultad de declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 422-2019-PRODUCE/DS-PA.

3.2.5 Por lo tanto, en el presente caso se configuran los supuestos contemplados en los numerales 213.1, 213.2, y 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG, por lo que en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del precitado cuerpo normativo, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 422-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.01.2019, toda vez que fue emitida sin observar los principios de legalidad y del debido procedimiento, así como las reglas que garantizan la debida motivación de un acto administrativo.

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

³ Actualmente, mencionado en el artículo 30° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

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 la LGP; el RLGP; el RISPAC; el REFSAPA; el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas en los literales a) y b) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 084-2013-PRODUCE, artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE y el artículo 6° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral N° 422-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.01.2019, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- RETROTRAER el estado del procedimiento administrativo al momento anterior en que el vicio se produjo y remitir el presente expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa **PESQUERA LAVIANA S.A.C.** de la presente resolución conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese.



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