



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 1535 -2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA,

14 OCT. 2019

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por los señores **MARTIR TEQUE FIESTAS**, con DNI N° 17593442, **TEODORA GALAN DE TEQUE**, con DNI N° 17595027, y la empresa **MI ELVIS S.A.C.**, con RUC N° 20479775410, mediante escrito con Registro N° 00055511-2019 de fecha 10.06.2019, ampliado con Registro N° 00076149-2019 de fecha 07.08.2019, contra la Resolución Directoral N° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.05.2019, en adelante los recurrentes, que declaró procedente la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad estipulado en el inciso 5 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444¹, Ley de Procedimiento Administrativo General, en adelante el TUO de la LPAG, respecto a la sanción impuesta mediante Resolución Directoral N° 2086-2011-PRODUCE/DIGSECOVI, de fecha 13.06.2011, declaró procedente la solicitud de acogimiento al regimen 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; aprobó la reducción del 59% de la multa y el fraccionamiento de la deuda solicitado por la recurrente.
- (ii) El Expediente N° 677-2007-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs

I. ANTECEDENTES

- 1.1 La Resolución Directoral N° 2086-2011-PRODUCE/DIGSECOVI, de fecha 13.06.2011, sancionó a los recurrentes con una multa de 3.94 Unidades Impositivas Transitorias, en adelante UIT, y la suspensión de treinta (30) días efectivos de pesca, por incurrir en la infracción prevista en el inciso 2 del artículo 76° de la Ley General de Pesca, en adelante la LGP, al haber extraído recursos hidrobiológicos en área reservada (dentro de las 5 millas), en su faena de pesca desarrollada el día 10.11.2006, sanción que fue confirmada mediante la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 249-2016-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 31.05.2016.

¹ Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-PRODUCE-JUS.

- 1.2 Mediante escrito con Registro N° 00020283-2019, de fecha 22.02.2019, los recurrentes solicitan la aplicación del Principio de la Retroactividad Benigna, con relación a la Resolución Directoral N° 2086-2011-PRODUCE/DIGSECOVI, asimismo se acogen al beneficio de reducción de multas administrativas así como al pago fraccionado, según el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE.
- 1.3 Según Resolución Directoral N° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA², de fecha 17.05.2019, se declara PROCEDENTE la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad, respecto de la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 2086-2011-PRODUCE/DIGSECOVI, modificando la sanción inicialmente impuesta a la recurrente a una multa de 2.036 UIT y el decomiso³ de 14.625 t. del recurso hidrobiológico anchoveta. Asimismo se declaró procedente la solicitud de acogimiento al régimen excepcional y temporal estipulado en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE; se aprobó la reducción del 59% de la multa de 2.036 UIT a 0.83476 UIT; y aprobó el fraccionamiento en dos cuotas, de acuerdo al detalle siguiente:

CRONOGRAMA DE PAGOS		
N° de Cuotas	Vencimiento	Monto de la Cuota
1	16/06/2019	S/ 1732.56
2	16/07/2019	S/ 1732.56

- 1.4 Mediante escrito con Registro N° 00055511-2019, de fecha 10.06.2019, ampliado con Registro N° 00076149-2019, de fecha 07.08.2019, los recurrentes interponen Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.05.2019.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

- 2.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.05.2019.
- 2.2 De corresponder que se declare la nulidad de la citada Resolución Directoral, verificar si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

III. ANÁLISIS

3.1 Evaluación de la existencia de causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA

- 3.1.1 Los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, disponen 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.

² Notificada mediante Cédula de Notificación Personal N° 6866-2019-PRODUCE/DS-PA, recibida con fecha 23.05.2019.

³ El cual es declarado inaplicable conforme al artículo 3° de la Resolución Directoral N° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA.

3.1.2 Asimismo, se debe indicar que uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo es el de legalidad, según el cual, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1.1 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

3.1.3 El inciso 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, dispone, en cuanto a la potestad sancionadora de las entidades, que estará regida por el principio de debido procedimiento, el cual establece que no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

3.1.4 En esta línea, es de indicar que constituye requisito de validez de los actos previstos en el inciso 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG⁴, su debida motivación, el cual comporta la obligación de la administración de emitir pronunciamientos que se **adecúen al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo**, así como a los hechos respecto de los cuales se ha formado convicción de verdad material durante la tramitación del procedimiento, para lo cual se debe atender, entre otros, a cada una de las cuestiones planteadas por los administrados en vía de defensa.

3.1.5 Asimismo, el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG, señala que la motivación del acto administrativo⁵ deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico y **la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.**

3.1.6 Respecto al deber de motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“(…) La motivación es un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello no es un simple requisito meramente formal, sino de fondo; **la motivación ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión** (...) motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a

⁴ TUO de la LPAG:

Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos
Son requisitos de validez de los actos administrativos.

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

⁵ El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC(Fundamento Jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

“La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario colegiado, de ser el caso”.

incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica, y, en segundo lugar, razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto (...) la ley obliga a la administración motivar decisiones lo que quiere decir, hacer públicas las razones de hecho y de derecho en los cuales las mismas se apoyan⁶. (Resaltado nuestro).

3.1.7 Asimismo, de acuerdo el Tribunal Constitucional en el fundamento 31 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 090-2004-AA/TC, "(...) **la motivación debe otorgar seguridad jurídica al administrado y permitir al revisor apreciar la certeza jurídica de la autoridad que decide el procedimiento (...) el deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones**". (Resaltado nuestro).

3.1.8 De otro lado, 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 a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundamentada en derecho.

3.1.9 Asimismo, 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**"⁷. (Resaltado nuestro).

3.1.10 En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.05.2019, la Dirección de Sanciones – PA, modificó la sanción de multa de 3.94 UIT y la sanción de suspensión de treinta (30) días efectivos de pesca, impuesta a la recurrente mediante Resolución Directoral N° 2086-2011-PRODUCE/DIGSECOVI, a una multa ascendente a 2.036 UIT y el decomiso de 14.625 t., por incurrir en la infracción tipificada en el inciso 2 del artículo 76° de la LGP.

3.1.11 De la revisión de la citada Resolución Directoral, se advierte que la Dirección de Sanciones – PA realiza el recálculo de la sanción en aplicación al Principio de Retroactividad Benigna, sin considerar la aplicación del factor atenuante dado que de la revisión de los reportes generales de ejecución coactiva y las normas legales de la página web del Ministerio de la Producción, www.produce.gob.pe, se puede observar que los recurrentes carecían de antecedentes de haber sido sancionados en los últimos doce meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción. (10.11.2005 al 10.11.2006).

3.1.12 En tal sentido, al haberse determinado precedentemente que corresponde aplicar el factor atenuante conforme al inciso 3) del artículo 43° del REFSPA, deberá considerarse la

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC "(...) Fundamento Jurídico 31.

⁷ RUBIO Marcial. *El Estado Peruano según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2006, p. 220.

aplicación de la reducción de 30% de factor atenuante, por lo que considerando las disposiciones antes citadas y, en aplicación al Principio de Retroactividad Benigna, la sanción de multa correctamente calculada es conforme al siguiente detalle:

$$M = \frac{(0.29 * 0.20 * 14.625)}{0.75} \times (1 + 80\% - 30\%) = 1.6965 \text{ UIT}$$

3.1.13 En tal sentido, se colige que la autoridad administrativa de primera instancia al emitir la Resolución Directoral N° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.05.2019, emite un acto administrativo que adolece de una adecuada motivación, vulnerando de ese modo, los principios de Legalidad y del Debido Procedimiento.

3.1.14 De otro lado, es preciso indicar que dado que los recurrentes se acogieron al Régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas conforme a la única disposición complementaria final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, corresponde a la primera instancia administrativa⁸ efectuar la aplicación de la reducción de la multa en un 59% teniendo como base la multa calculada en el punto 3.1.12 de la presente resolución. Por lo expuesto, este Consejo considera que corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 17.05.2019, y retrotraer el presente procedimiento al momento en que se verificó el vicio antes señalado

3.2 Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA.

3.2.1 De esta manera, la Resolución Directoral N° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.05.2019, contravino el principio de Legalidad y el Debido Procedimiento, puesto que se impuso una sanción con indebida motivación respecto al recalcule de la sanción impuesta, 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.

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*".

⁸ Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción. "Artículo 89.- Funciones de la Dirección de Sanciones: Son funciones de la Dirección de Sanciones, las siguientes: (...) d) Resolver las solicitudes relacionadas al régimen de incentivos, fraccionamiento de pago de multas, y otros beneficios, de acuerdo a la normatividad vigente (...);"

- 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"*⁹.
- 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 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"***.

⁹ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: "COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL". ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

- b) Igualmente, de acuerdo al artículo 26° del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE¹⁰, en adelante el 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° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.05.2019.

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° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA, fue emitida el 17.05.2019 y notificada a los recurrentes el 23.05.2019.
- b) Asimismo, los recurrentes interpusieron recurso de apelación en contra de la citada resolución el 10.06.2019. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA no se encuentra consentida por lo cual la Administración está dentro del plazo para declarar su nulidad de oficio.

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° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.05.2019, toda vez que fue emitida sin observar el principio del debido procedimiento, así como las reglas que garantizan la debida motivación de un acto administrativo.

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.

3.3.3 Por lo antes manifestado, este Consejo considera que 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, evalúe los hechos verificados a la luz de las normas vigentes en el momento de

¹⁰ Actualmente, mencionado en el artículo 15° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.

ocurridos, y emita un nuevo pronunciamiento conforme a ley, garantizando el derecho de motivación de los recurrentes.

- 3.3.4 Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por los recurrentes 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 afecta 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 la LGP; el RLGP; el TUO del RISPAC; el REFSPA; 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° 5125-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 17.05.2019, 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 los recurrentes conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese



LUIS ANTONIO ALVA BURGA
Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones