



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 1646-2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 29 OCT. 2019

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa **DISTRIBUIDORES, EXPORTADORES, IMPORTADORES S.R.L. - DEXIM S.R.L.**, con RUC. N° 20102881690, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00090443-2011-1 de fecha 04.07.2019, contra la Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA, emitida el 31.05.2019, que declaró improcedente su solicitud de acogimiento al régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas, respecto a la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 265-2014-PRODUCE/DGS de fecha 31.01.2014, y modificada por la Resolución Directoral N° 9289-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.12.2018.
- (ii) Los Expedientes N°s 3489, 3387, 3366 y 3684 y 3456-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Resolución Directoral N° 265-2014-PRODUCE/DGS, de fecha 31.01.2014, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 25 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por la infracción tipificada en el inciso 26 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus modificatorias, en adelante el RLGP.
- 1.2 Mediante Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 783-2014-PRODUCE/CONAS-CT de fecha 15.12.2014, se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la administrada contra la Resolución Directoral N° 265-2014-PRODUCE/DGS, agotándose con ello la vía administrativa.
- 1.3 Mediante Resolución Directoral N° 9289-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.12.2018, se declaró **PROCEDENTE** la solicitud de la recurrente sobre aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad y se modifica la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 265-2014-PRODUCE/DGS de fecha 31.01.2014, reduciéndose la multa de 25 UIT, a una multa de 2.40 UIT.
- 1.4 Mediante escrito con Registro N° 00003018-2019 de fecha 10.01.2019, la recurrente solicitó acogimiento al régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas estipulado en el Única Disposición Complementaria Final del

Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, respecto a la sanción impuesta mediante Resolución Directoral N° 265-2014-PRODUCE/DGS de fecha 31.01.2014 y modificada por la Resolución Directoral N° 9289-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.12.2018.

- 1.5 Mediante Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA¹ de fecha 31.05.2019, se declaró IMPROCEDENTE la solicitud de la recurrente sobre acogimiento al régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas estipulado en el Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE.
- 1.6 Mediante escrito con Registro N° 00090443-2011-1 de fecha 04.07.2019, la recurrente interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 31.05.2019, dentro del plazo legal.

II. FUNDAMENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN

Indica que la Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA trasgrede la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, puesto que ha sido emitida, sin tomar en cuenta que su solicitud de acogimiento al régimen excepcional dispuesto por el citado Decreto Supremo, fue presentada antes de que la Oficina de Ejecución Coactiva emitiera la Resolución Coactiva N° CUATRO de fecha 18.01.2019 que dispuso SUSPENDER DEFINITIVAMENTE el procedimiento de cobranza coactiva por haberse acreditado el pago total de la deuda; asimismo, indica que con fecha 28.12.2018 realizó un primer pago de la deuda (S/. 4,083.60) por ser requisito para acogerse al citado régimen, y que el segundo pago (S/. 7,179.92) lo realizó con fecha posterior a su solicitud de acogimiento, ya que se vio obligada a realizarlo debido a que su cuenta bancaria fue materia de embargo en forma de retención por orden de la Oficina de Ejecución Coactiva; razón por la cual solicita se declare fundado el presente recurso de apelación.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

Verificar si existe causal de nulidad de la Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 31.05.2019, y si es factible emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

IV. ANÁLISIS

4.1 En cuanto a si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 31.05.2019

- 4.1.1 El artículo 156° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, 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*

¹ Notificada a la administrada mediante Cédula de Notificación Personal N° 07824-2019-PRODUCE/DS-PA, recibida con fecha 17.06.2019 (a fojas 267).

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”.

4.1.2 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.

4.1.3 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 especiales, así como el defecto u omisión de uno de los requisitos de validez.

4.1.4 Asimismo, se debe indicar que una de las características que debe reunir el objeto o contenido del acto es la 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.

4.1.5 Mediante la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE², **se estableció un Régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas**, disponiéndose en el numeral 1 lo siguiente:

“1. Establézcase un régimen excepcional y temporal de reducción del 59% de las multas que hasta la fecha de entrada en vigencia del presente decreto supremo hayan sido impuestas como sanción por infracción a la normativa pesquera y acuícola.

El plazo para acogerse al presente régimen excepcional y temporal es sesenta días hábiles contado a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo.

Se encuentran comprendidas dentro de los alcances (...) sanciones de multa impuestas mediante actos administrativos que se encuentren:

- a) Pendientes de impugnación; o,*
- b) Impugnados en la vía administrativa o judicial; o,*
- c) En ejecución coactiva; o,*
- d) En ejecución coactiva con proceso de revisión judicial de dicho procedimiento.*

Las personas naturales o jurídicas pueden pagar el total de la multa obtenida con la aplicación del beneficio o solicitar el pago fraccionado (...), para lo cual deben acreditar el pago del 45% del monto (...), conjuntamente con su solicitud de acogimiento al régimen excepcional.” (El resaltado es nuestro).

4.1.6 Asimismo, el numeral 2 de la citada norma, estableció **los requisitos para acogerse al Régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas**, de acuerdo al detalle siguiente:

² Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 30.11.2018.

“2. Las personas naturales o jurídicas que decidan acogerse al régimen excepcional solicitan a la Dirección de Sanciones (...), el acogimiento a la reducción de multa y fraccionamiento, de ser el caso, adjuntando lo siguiente:

2.1 Solicitud de acogimiento al régimen excepcional dirigida a la DS-PA, (...). La solicitud contiene lo siguiente:

- a) El reconocimiento de la infracción, de la deuda y el compromiso de pago de ésta última.
- b) El número de la resolución sancionadora y de la que resolvió la solicitud de retroactividad benigna, según corresponda.
- c) El día de pago y el número de la constancia de pago en la cuenta bancaria del Ministerio de la Producción del monto total de la multa obtenida con la aplicación del beneficio de reducción (...).
- d) El día de pago y el número de la constancia de pago en la cuenta bancaria del Ministerio de la Producción del porcentaje a que se refiere el numeral 1, (...), cuando el administrado solicite el fraccionamiento.

2.2 Para el caso de actos administrativos impugnados en la vía administrativa o judicial o con procesos de revisión judicial del procedimiento de ejecución coactiva, copia del cargo del escrito presentado al órgano correspondiente, reconociendo la comisión de la infracción y desistiéndose del recurso interpuesto o de la pretensión, (...).

Para la determinación del monto total de la multa a pagar, la DS - PA requiere a la Oficina de Ejecución Coactiva, en un plazo de tres días la liquidación de la deuda por cada administrado que se acoja al régimen (...) (El resaltado es nuestro)

4.1.7 En el presente caso, de la revisión del expediente administrativo, se advierte que mediante la Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA, emitida el 31.05.2019, la Dirección de Sanciones-PA declaró 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, respecto de la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 265-2014-PRODUCE/DGS, modificada por la Resolución Directoral N° 9289-2018-PRODUCE/DS-PA. En relación a ello cabe precisar lo siguiente:

- La Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA, en su considerando 6 sustenta la improcedencia de la solicitud de la recurrente, refiriendo que “no existe relación jurídico procedimental entre la administrada y la Administración por una sanción en etapa de ejecución, con lo que en el presente procedimiento administrativo, la administrada extinguió su obligación de pago frente al Ministerio de la Producción”.

4.1.8 Al respecto, la recurrente en su recurso de apelación señala que con fecha 28.12.2018 realizó un primer pago de la deuda por ser requisito para acogerse al citado régimen, y que el segundo pago lo realizó con fecha posterior a su solicitud de acogimiento, ya que se vio obligada a realizarlo, debido a que su cuenta bancaria fue materia de embargo en forma de retención por orden de la Oficina de Ejecución Coactiva. En relación a ello y de la revisión de los documentos que obran en el expediente se advierte que:

- Con Resolución Coactiva Múltiple N° 11-2019-OEC³ de fecha 11.01.2019, se resuelve TRABAR EMBARGO EN FORMA DE RETENCIÓN BANCARIA sobre los depósitos, fondos en cuentas corrientes, valores, bienes y otros que tenga o pudiera tener la recurrente en los bancos y entidades financieras, respecto de la multa impuesta por la Resolución Directoral N° 265-2014-PRODUCE/DGS.
- Mediante escrito con Registro N° 00003018-2019 de fecha 10.01.2019, la recurrente solicitó acogimiento al régimen excepcional estipulado en el Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, respecto a la sanción impuesta mediante Resolución Directoral N° 265-2014-PRODUCE/DGS, modificada por la Resolución Directoral N° 9289-2018-PRODUCE/DS-PA, presentando para el efecto el **Comprobante de Depósito N° 4292984** de fecha 28.12.2018.
- Mediante correo electrónico de fecha 18.01.2019⁴, la recurrente remite al Ejecutor Coactivo el **Comprobante de Depósito N° 04292984**
- Con **Resolución Coactiva N° CUATRO** de fecha 18.01.2019, se dispuso **SUSPENDER DEFINITIVAMENTE** el procedimiento de cobranza coactiva por haberse cancelado la deuda. **Asimismo, se resolvió LEVANTAR el embargo en forma de retención bancaria ordenada por Resolución Coactiva Múltiple N° 11-2019-OEC.**

4.1.9 De lo expuesto, se advierte que el Comprobante de Depósito N° 4292984 de fecha 28.12.2018 (que sustenta el pago parcial de la multa), fue adjuntado por la recurrente en la solicitud de acogimiento de fecha 10.01.2019, a fin de cumplir con los requisitos establecidos en el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE; sin embargo, al no obtener pronunciamiento de parte de la Administración respecto a su solicitud de acogimiento, y a fin de que se levante la medida cautelar de embargo en forma de retención dictada en su contra, la recurrente presentó el Comprobante de Depósito N° 0122963 de fecha 28.01.2019, con lo cual se canceló el total de la multa impuesta mediante Resolución Directoral N° 265-2014-PRODUCE/DGS, modificada por la Resolución Directoral N° 9289-2018-PRODUCE/DS-PA, verificándose de tal manera que el pago total de la multa fue realizado con fecha posterior a la presentación de su solicitud de acogimiento.

4.1.10 En tal sentido, se precisa que el considerando 2 de la Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA, indica que la recurrente adjuntó los requisitos establecidos en los numerales 2.1 y 2.2 de la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE. De otro lado, se indica que de la revisión de la citada norma, se observa que ésta no contempla como causal de improcedencia de la solicitud de acogimiento, el pago total de la deuda efectuado en mérito a una medida cautelar y con fecha posterior a la presentación de dicha solicitud; razón por la cual no correspondía que la autoridad de primera instancia denegara la solicitud de la recurrente amparándose en dicho sustento, ya que al hacerlo contraviene el marco legal

³ Que obra a fojas 277 del expediente.

⁴ Que obra a fojas 260 del expediente.

establecido en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE.

- 4.1.11 Sobre el particular, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el numeral 1.15 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, que señala respecto del Principio de Predictibilidad o de Confianza Legítima, lo siguiente: *“La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, **de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.** (...)”* (el resaltado es nuestro).
- 4.1.12 En virtud de lo expuesto, se advierte que la Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 31.05.2019, no fue emitida conforme a lo dispuesto en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, por lo tanto, contraviene los Principios de Legalidad, Debido Procedimiento, y Predictibilidad o de Confianza Legítima, establecidos en los numerales 1.1, 1.2 y 1.15 del inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, respectivamente.

4.2 **Respecto a sí corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 31.05.2019.**

- 4.2.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, este Consejo considera que se debe determinar si corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 12.07.2019.
- 4.2.2 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.
- 4.2.3 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”*.
- 4.2.4 Sobre el particular, se debe indicar que los procedimientos administrativos y sancionadores se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, el 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*.
- 4.2.5 En ese sentido, el TUO de la LPAG 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 que la

Administración Pública no sobrepase sus potestades legales en la prosecución de los intereses públicos respecto de los derechos de los administrados.

4.2.6 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”*⁵.

4.2.7 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; siendo que en el presente caso al haberse afectado tres principios que sustentan el procedimiento administrativo, como son los Principios de Legalidad, Debido Procedimiento, y Predictibilidad o de Confianza Legítima, se ha afectado el Interés Público, al no cumplirse las normas que reglamentaban el beneficio, presentándose de esta forma el supuesto previsto en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, que señala como un vicio del acto administrativo la contravención a las leyes o a las normas reglamentarias.

4.2.8 Conforme a lo expuesto, al haberse verificado que la Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA, incurrió en vicio de nulidad respecto a la aplicación del régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas estipulado en el Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, y en aplicación del inciso 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, corresponde declarar fundado el recurso de apelación interpuesto por la recurrente y, en consecuencia, declarar la nulidad de oficio de la citada Resolución Directoral, toda vez que fue emitida vulnerando los Principios de Legalidad, Debido Procedimiento, y Predictibilidad o de Confianza Legítima.

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

4.3.1 El artículo 12° del TUO de la LPAG, dispone que la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y no retroactivo a la fecha en que se emitió el acto.

4.3.2 De otro lado, el numeral 213.2 del artículo 213° 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.

4.3.3 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, y emita un nuevo pronunciamiento conforme a ley, respecto a la solicitud de acogimiento al régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas estipulado en el Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, presentada por la administrada.

⁵ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge: “COMENTARIOS A LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL”. ARA Editores E.I.R.L. Primera Edición. Lima. Julio 2003. Página 257.

Finalmente, es preciso mencionar que el inciso 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 inciso 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 inciso 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,

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 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 FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa **DISTRIBUIDORES, EXPORTADORES, IMPORTADORES S.R.L. - DEXIM S.R.L.**, contra la Resolución Directoral N° 5761-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 31.05.2019; en consecuencia, declarar la **NULIDAD** de la citada Resolución Directoral, y **RETROTRAER** el estado del procedimiento administrativo al momento anterior 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 administrada 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