

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones

Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° **589** -2019-PRODUCE/CONAS-2CT

LIMA,

29 NOV. 2019

VISTOS:

(i) El recurso de apelación interpuesto por los señores **MARTIR TEQUE FIESTAS y TEODORA GALAN DE TEQUE**, identificados con DNI N° 17593442 y N° 17595027, respectivamente, en adelante los recurrentes y por la empresa **MI ELVIS S.A.C.** con RUC N° 20479775410, en adelante la empresa recurrente, mediante escrito con Registro N° 00073987-2019 de fecha 01.08.2019, contra la Resolución Directoral N° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA, emitida el 10.07.2019, que declaró procedente la solicitud de aplicación del principio de retroactividad benigna; procedente 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; y aprobó la reducción del 59% de la multa y el fraccionamiento de la deuda solicitado por los recurrentes y la empresa recurrente.

(ii) El Expediente N° 6474-2007-PRODUCE/DIGSECOVI.

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante la Resolución Directoral N° 2085-2011-PRODUCE/DIGSECOVI, de fecha 13.06.2011, se sancionó solidariamente a los recurrentes y a la empresa recurrente con una multa ascendente a 22.96 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT; y la suspensión 05 días efectivos de pesca del recurso hidrobiológico anchoveta, por la infracción tipificada en el inciso 34 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus modificatorias correspondientes, en adelante el RLGP.

1.2 Mediante Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 856-2015-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 04.12.2015, se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por los recurrentes y la empresa recurrente contra la Resolución Directoral N° 2085-2011-PRODUCE/DIGSECOVI, quedando agotada la vía administrativa.

1.3 Posteriormente, los recurrentes y la empresa recurrente solicitaron la aplicación del Principio de Retroactividad Benigna presentada mediante escrito con Registro N° 00013763-2019 de fecha 04.02.2019.

1.4 Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019¹, se resolvió lo siguiente:

- Declarar procedente la solicitud de aplicación del principio de retroactividad benigna.
- Declarar procedente la solicitud de acogimiento al régimen excepcional y temporal estipulado en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE; y se aprobó la reducción del 59% de la multa a 1.40958 UIT.
- Aprobar el fraccionamiento en tres cuotas, de acuerdo al detalle siguiente:

CRONOGRAMA DE PAGOS		
N° de Cuotas	Vencimiento	Monto de la Cuota
1	09/08/2019	S/ 1, 943.23
2	08/09/2019	S/ 1, 943.23
3	08/10/2019	S/ 1, 943.23

1.5 Mediante escrito con Registro N° 00073987-2019 de fecha 01.08.2019, los recurrentes y la empresa recurrente interponen Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019, en el extremo del cálculo insoluto (suma de las cuotas fraccionadas).

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 2.1 Evaluar si existe causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.07.2019.
- 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° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA.**

3.1.1 El artículo 156° 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, dispone que la autoridad competente, aun 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 Igualmente, se debe mencionar que el Consejo de Apelación de Sanciones, en su calidad de órgano de última instancia administrativa en materia sancionadora, tiene el

¹ Notificada a los recurrentes y a la empresa recurrente con Cédula de Notificación Personal N° 9561-2019-PRODUCE/DS-PA el día 23.07.2019 (fojas 301 del expediente).

deber de revisar el desarrollo de todo el procedimiento administrativo sancionador y verificar que éste haya cumplido con respetar las garantías del debido procedimiento. De lo expuesto, se desprende que si se detecta la existencia de un vicio, corresponde aplicar las medidas correctivas del caso.

- 3.1.3 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.
- 3.1.4 En ese sentido, 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.
- 3.1.5 De otro lado, el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, dispone como principio fundamental del procedimiento administrativo, entre otros, el principio del 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 fundada en derecho.
- 3.1.6 Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que el tratadista Juan Carlos Morón Urbina sostiene que el derecho a ofrecer y producir pruebas se refiere al derecho de presentar material probatorio y de exigir que la administración actúe las ofrecidas por el administrado. Igualmente, sostiene que el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho se refiere a que las decisiones de la administración respecto a los intereses y derechos de los administrados deben considerar expresamente los argumentos jurídicos y de hecho, así como las cuestiones propuestas por éstos, en particular aquellas cuya importancia y congruencia tengan relación de causalidad con el asunto principal y con la decisión a emitirse.
- 3.1.7 Asimismo, se debe indicar que constituye requisito de validez de los actos previstos en el inciso 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG ², 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.
- 3.1.8 Asimismo, el inciso 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG, señala que la motivación del acto administrativo³ deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa

² 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.

³ El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC(Fundamento Jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

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.**

3.1.9 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 incluir tales hechos en el supuesto que una norma jurídica**, y, en segundo lugar, razonar como tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte 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 apoyan"⁴.

3.1.10 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*".

3.1.11 En el presente caso, se advierte que la Resolución Directoral N° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.07.2019, declaró procedente la solicitud de aplicación del principio de retroactividad benigna; procedente 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; y aprobó la reducción del 59% de la multa y el fraccionamiento de la deuda solicitado por los recurrentes y la empresa recurrente.

3.1.12 Asimismo, los artículos 43° y 44° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE (en adelante REFSPA), establecen los factores atenuantes y agravantes que se deben considerar en la cuantía de las sanciones aplicables.

3.1.13 Sin embargo, de la revisión de los considerandos de la Resolución Directoral N° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA, de fecha 10.07.2019, se advierte que no se sustentó las

"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 o colegiado, de ser el caso".

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC "(...) Fundamento Jurídico 31.

razones de la no aplicación del factor atenuante “por carecer de antecedentes de haber sido sancionados en los últimos 12 meses contados desde la fecha en que se detectó la infracción”, contemplado en el numeral 3 del artículo 43° del REFSPA.

3.1.14 Por consiguiente, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° de la LPAG y en salvaguarda del interés público que corresponde ser cautelado por toda entidad pública a través de sus actuaciones administrativas, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA; por haberse vulnerado el debido procedimiento.

3.2 Sobre la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA.

3.2.1 Habiendo constatado la existencia de una causal de nulidad, se considera que se debe determinar si corresponde declarar de oficio la nulidad de la Resolución Directoral N° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019.

3.2.2 El inciso 211.1 del artículo 211° 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 o lesionen derechos fundamentales.

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”.

3.2.4 Sobre el tema cabe indicar que los procedimientos administrativos se sustentan indubitablemente sobre la base del TUO de la LPAG, que establece en el artículo III de su 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 sancionadora⁵ 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.

⁵Cabe precisar que, conforme el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen de obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente N° 2506-2004-AA/TC fundamento jurídico): “Este colegiado en reiteradas ejecutorias ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión “judicial”. En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)”.

3.2.5 Para el presente caso, se entiende al interés público como el estricto respeto al ordenamiento constitucional y la garantía de los derechos que debe procurar la administración pública, y que al haberse afectado uno de los principios que sustenta el procedimiento administrativo como es la legalidad el cual establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, así como 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 fundada en derecho, se agravió el interés público.

3.2.6 El inciso 211.2 del artículo 211° del TUO de la LPAG establece que: *“La nulidad de oficio solo 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 es declarada por resolución del mismo funcionario. Además de declarar la nulidad, la autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo puede ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo (...)”*.

3.2.7 De acuerdo al artículo 125° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante 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 los recursos de apelación interpuestos sobre los procedimientos administrativos sancionadores del Ministerio, conforme a la presente norma y a lo determinado en su Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial N° 094-2013-PRODUCE, por lo que, es la autoridad competente para conocer y declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019.

3.2.8 Asimismo, el inciso 211.3 del artículo 211° 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 han quedado consentidos. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019, al haber sido apelada, aún no es declarada consentida, por tanto la Administración se encuentra facultada para declarar la nulidad de oficio del acto administrativo en mención.

3.2.9 De esta manera, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG; por haberse vulnerado el debido procedimiento.

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

4.1.1 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.

4.1.2 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.

- 4.1.3 En el presente caso, estando a lo expuesto precedentemente corresponde retrotraer el presente procedimiento administrativo sancionador tramitado con el expediente N° 6474-2007-PRODUCE/DIGSECOVI.
- 4.1.4 Además, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por los recurrentes y la empresa 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 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; y 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, 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; y, estando a lo acordado mediante Acta de Sesión N° 037-2019-PRODUCE/CONAS-2CT de la Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR la NULIDAD DE OFICIO de la Resolución Directoral N° 7193-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; en consecuencia, **RETROTRAER** el estado del procedimiento administrativo al momento anterior en que el vicio se produjo.

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

Regístrese y comuníquese,


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

