Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 166 -2020-PRODUCE/CONAS-CT

LIMA, 17 JUL. 2020

VISTOS:

(i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **PACIFIC FREEZING COMPANY S.A.C.**, con RUC N° 20305673669, en adelante la recurrente, mediante escrito con Registro N° 00001202-2020 de fecha 07.01.2020, contra la Resolución Directoral Nº 11174-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2019, que declaró procedente solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad; 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 multa y aprobó el fraccionamiento de la deuda solicitado por la recurrente.

(ii) Los expedientes N° 3706-2011 y 3619-2011-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante la Resolución Directoral Nº 971-2014-PRODUCE/DGS de fecha 31.03.2014, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 10 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, por impedir u obstaculizar las labores de inspección; 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 normas modificatorias, en adelante el RLGP.

1.2 Mediante Resolución Consejo de Apelación de Sanciones Nº 681-2014-PRODUCE/CONAS-CT de fecha 05.12.2014, se declaró infundado el Recurso de Apelación interpuesto por la recurrente contra la Resolución Directoral Nº 971-2014-PRODUCE/DGS, agotándose con ello la vía administrativa.

1.3 Mediante Resolución Directoral N° 9900-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.12.2018, se declaró improcedente la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad, presentada mediante escrito con Registro N° 00126622-2018 de fecha 10.12.2018; respecto a la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 971-2014-PRODUCE/DGS.

1.4 Mediante Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 164-2019-PRODUCE/CONAS-CT de fecha 22.02.2019, se aceptó el desistimiento presentado por la recurrente respecto de la nulidad interpuesta contra la Resolución Directoral N° 9900-2018-PRODUCE/DS-PA.

1.5 Mediante Resolución Directoral N° 11174-2019-PRODUCE/DS-PA, emitida el 29.11.2019[1], se resolvió declarar procedente la solicitud de aplicación del Principio de Retroactividad Benigna como excepción al Principio de Irretroactividad respecto a la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 971-2014-PRODUCE/DGS, modificó la sanción de multa impuesta a 2.882 UIT; procedente la solicitud de acogimiento al regimen excepcional y temporal estipulado en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE; aprobó la reducción del 59% de la multa a 1.18162 UIT; y aprobó el fraccionamiento en tres cuotas, de acuerdo al detalle siguiente:

CRONOGRAMA DE PAGOS		
N° de Cuotas	**Vencimiento**	**Monto de la Cuota**
1	29/12/2019	S/ 1,327.98
2	28/01/2020	S/ 1,327.98
3	27/02/2020	S/ 1,327.99

1.6 Mediante escrito con Registro N° 00001202-2020 de fecha 07.01.2020, de fecha 07.01.2020, la recurrente interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral Nº 11174-2019-PRODUCE/DS-PA, emitida el 29.11.2019; dentro del plazo legal.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2.1 La recurrente señala que la resolución impugnada no se encuentra debidamente motivada en el extremo referido a los fundamentos por los cuales la Dirección de Sanciones-PA estableció el pago de 1.18162 UIT en 3 cuotas y no en 18 cuotas, conforme a lo establecido en el inciso 4) de la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, habiéndose incurrido en causal de nulidad establecida en los incisos 1) y 2) del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444, asimismo señala que también podría llevar a responsabilidad civil, administrativa y penal, al ocasionarles graves perjuicios económicos; en consecuencia, solicita se modifique el cronograma de pagos a dieciocho cuotas, atendiendo a sus posibilidades de pago.

2.2 Adicionalmente señala que la multa reducida mediante la resolución apelada se encuentra prescrita al haber operado el silencio administrativo positivo que fuera objeto de requerimiento a la Oficina de Ejecución Coactiva y Dirección de Sanciones-PA, dentro del plazo de ocho días establecido en el inciso 3) del artículo 253° del TUO de la Ley N° 27444 y en el artículo 16° de la Ley N° 26979, aunado a ello se emitió la resolución apelada sin considerar los escritos con registros N° 00062645-2019, N° 00069577-2019 y N° 00077164-2019; en consecuencia, corresponde declarar la sustracción de la materia.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

3.1 Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el Recurso de Apelación interpuesto por la recurrente contra la Resolución Directoral N° 11174-2019-PRODUCE/DS-PA, emitida el 29.11.2019.

[1] Notificada el 18.12.2019 con Cédula de Notificación Personal N° 15408-2019-PRODUCE/DS-PA.

IV. ANÁLISIS

4.1 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

4.1.1 Respecto a lo alegado por la recurrente en el numeral 2.1 de la presente Resolución, corresponde indicar que:

a) Mediante la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE[2], **se estableció un Régimen excepcional y temporal de beneficio para el pago de multas administrativas**, disponiéndose en su párrafo cuarto lo siguiente: *"Las personas naturales o jurídicas pueden pagar el total de la multa obtenida con la aplicación del beneficio o solicitar el pago fraccionado del monto total de la multa obtenida con la aplicación del beneficio de reducción* ***hasta en 18 meses****, para lo cual deben acreditar el pago del 10% del monto determinado de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 3, conjuntamente con su solicitud de acogimiento al régimen excepcional".* (Resaltado y subrayado nuestro).

b) Por su parte, el inciso 3) de la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, estableció que *"Para determinar el plazo del fraccionamiento,* ***debe considerarse en cada caso el plazo para la exigibilidad de la multa impuesta por la administración*** *de conformidad con lo establecido en el artículo 251° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS"*[3]. (Resaltado y subrayado nuestro).

c) Por otro lado, es preciso señalar que de acuerdo con el Principio de Legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado 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, 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.

d) Asimismo, el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

e) Al respecto, es preciso señalar que la aplicación del Principio de Razonabilidad se da, según lo señalado, a decisiones de la autoridad administrativa, entre otros, que creen obligaciones; y, que las mismas deben encontrarse dentro de las facultades que se le hayan atribuido a la administración; y, finalmente, teniendo en cuenta la finalidad pública

---

[2] Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 30.11.2018.

[3] El Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS, con relación a la prescripción de la exigibilidad de las multas, establece lo siguiente:
"Artículo 253.- Prescripción de la exigibilidad de las multas impuestas
1. La facultad de la autoridad para exigir por la vía de ejecución forzosa el pago de las multas impuestas por la comisión de una infracción administrativa prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales. En caso de no estar determinado, la prescripción se produce al término de dos (2) años computados a partir de la fecha en que se produzca cualquiera de las siguientes circunstancias:
a) Que el acto administrativo mediante el cual se impuso la multa, o aquel que puso en a la vía administrativa, quedó firme.
b) Que el proceso contencioso administrativo destinado a la impugnación del acto mediante el cual se impuso la multa haya concluido con carácter de cosa juzgada en forma desfavorable para el administrado (...)".

que se pretende tutelar y la proporcionalidad de la decisión administrativa para alcanzar el cometido.

f) En ese sentido, es preciso señalar que en el presente caso es claro que la administración al momento de resolver la aprobación del fraccionamiento de la multa impuesta, aplicó el principio de razonabilidad en la medida que ha buscado en la determinación de la cantidad de las cuotas la debida proporción entre el plazo establecido de hasta 18 meses y el fin público considerando el plazo para la exigibilidad de la multa impuesta, en concordancia con el referido principio.

g) Por otro lado, se debe indicar que el Tribunal Constitucional, en el numeral 8 de la Sentencia de fecha 05.07.2004, emitida en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC, *estableció lo siguiente:*

"La discrecionalidad

8. La actividad estatal se rige por el principio de legalidad, el cual admite la existencia de los actos reglados y los actos no reglados o discrecionales.

Respecto a los actos no reglados o discrecionales, ***los entes administrativos gozan de libertad para decidir sobre un asunto concreto dado que la ley****, en sentido lato,* ***no determina lo que deben hacer*** *o, en su defecto,* ***cómo deben hacerlo****.*

En puridad, se trata de una herramienta jurídica destinada a que el ente administrativo pueda realizar una gestión concordante con las necesidades de cada momento". (Resaltado nuestro).

h) Al respecto, se verifica que la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE, otorga a la Administración la facultad de otorgar el beneficio de pago fraccionado de multas administrativas hasta en un máximo de 18 meses, en función al plazo para la exigibilidad de la multa impuesta por la administración de conformidad con lo establecido en el artículo 253° del TUO de la LPAG, más no reglamenta la cantidad de cuotas de fraccionamiento de manera específica, facultándose por ende a la administración a ejercer discrecionalidad en la determinación de las cuotas de fraccionamiento de la multa impuesta.

i) En relación a lo anterior, se debe entender por discrecionalidad a *"(…) la libertad que el orden jurídico da a la Administración para la elección oportuna y eficaz de los medios y el momento de su actividad, dentro de los fines de la Ley"*[4].

j) Asimismo, Martin Bullinger señala que la discrecionalidad es el margen de libertad que tiene la Administración Pública cuando su actuación no está completamente predeterminada por una ley ni puede ser revisada totalmente por un tribunal, pudiéndose interpretar que la administración tiene la potestad de elegir la opción que crea conveniente para resolver un determinado problema, la cual además se debe decidir en concordancia con las necesidades del momento, la oportunidad, conveniencia, utilidad y utilización de valorizaciones técnicas[5].

k) En consecuencia, si bien al amparo del Decreto Supremo Nº 006-2018-PRODUCE se le ha otorgado a la administración la facultad de fraccionar multas, encontrándose por ende

[4] DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. En Guía Práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Lima. p. 21

[5] VARGAS MURILLO, Alfonso Renato. ARBITRARIEDAD, DISCRECIONALIDAD Y LIBERTAD EN LA FIGURA DE LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA. En Revista Derecho y Cambio Social. p. 6-7

dicha atribución revestida de legalidad, este mismo marco normativo concede implícitamente a la administración la potestad para determinar el número de cuotas de las multas impuestas, pudiendo variar entre 2 a 18 cuotas, y no de manera determinada 18 cuotas, como erróneamente lo manifiesta la recurrente.

l) Por todo lo anterior, se concluye que la determinación de las cuotas mensuales resultantes del fraccionamiento que la administración aprobó mediante la Resolución impugnada, se encuentra revestida de razonabilidad encontrándose por tanto la referida resolución debidamente motivada, habiéndose cumplido además con los requisitos de validez del acto administrativo, así como el Debido Procedimiento, Legalidad, Verdad Material y los demás principios establecidos en el artículo 248º del TUO de la LPAG, por lo que los argumentos de la recurrente carecen de sustento.

4.1.2 Respecto a lo alegado por la recurrente en el numeral 2.2 de la presente Resolución, corresponde indicar que:

a) En el artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE se dispone lo siguiente:

"(…)
Son funciones del Consejo de Apelación de Sanciones, las siguientes:
a) Resolver los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones sancionadoras del ministerio, con arreglo a la normativa vigente sobre la materia;
(…)
c) Resolver los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones que resuelven las solicitudes de fraccionamiento y otros beneficios para el pago de multas, conforme a la normativa vigente (…)".

b) El inciso 3) del artículo 253° del TUO de la LPAG, respecto a la prescripción de la exigibilidad de las multas impuestas, establece lo siguiente:

*"3. Los administrados pueden deducir la prescripción como parte de la **aplicación de los mecanismos de defensa previstos dentro del procedimiento de ejecución forzosa**.*

*(…) En caso que la prescripción sea deducida en sede administrativa, el plazo máximo para resolver sobre la **solicitud de suspensión de la ejecución forzosa por prescripción** es de ocho (8) días hábiles contados a partir de la presentación de dicha solicitud por el administrado.*

Vencido dicho plazo sin que exista pronunciamiento expreso, se entiende concedida la solicitud, por aplicación del silencio administrativo positivo". (Resaltado y subrayado nuestro).

c) De acuerdo a lo expuesto, cabe precisar que la solicitud a la que alude la recurrente, versa sobre una de suspensión del procedimiento de ejecución forzada, el cual es tramitado ante la Oficina de Ejecución Coactiva, sobre la cual no corresponde emitir pronunciamiento por parte de este Consejo.

d) Adicionalmente, es preciso resaltar que la Resolución Directoral N° 11174-2019-PRODUCE/DS-PA, materia del presente Recurso de Apelación versa sobre 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, mas no sobre un procedimiento de ejecución forzada. Por tanto, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a lo alegado por la recurrente en este extremo.

e) De otro lado, cabe mencionar que el segundo párrafo del numeral 1.2 del inciso 1) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece que la institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo, siendo la regulación propia del Derecho Procesal aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

f) Al respecto, el inciso 1) del artículo 321° del Texto Único del Código Procesal Civil, en adelante el TUO del CPC, aprobado por la Resolución Ministerial N° 10-93-JUS, establece que concluye el proceso sin declaración sobre el fondo cuando se sustrae la pretensión del ámbito jurisdiccional; *es decir, la sustracción de la materia debe consistir en un hecho sobreviniente a la interposición de la acción, a través del cual se ha logrado extraprocesalmente la satisfacción de lo pretendido por la ocurrencia de un hecho voluntario o ajeno a la voluntad de las partes, dando como resultado que ya no es posible obtener lo pretendido*[6]; sin embargo, en el presente caso, no se ha configurado sustracción de la materia, siendo que la recurrente solicita en su recurso impugnatorio, además, la modificación del cronograma de pagos establecido en la Resolución Directoral N° 11174-2019-PRODUCE/DS-PA.

g) Adicionalmente, cabe precisar que de la revisión de la Resolución Directoral Nº 11174-2019-PRODUCE/DS-PA se verifica que se encuentra debidamente motivada en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. Por lo que, lo alegado por la recurrente carece de sustento en este extremo.

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 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, así como en el literal b) del artículo 8º del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial Nº 094-2013-PRODUCE, el artículo 5° de la Resolución Ministerial N° 236-2019-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 11-2020-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 14.07.2020 de la Primera Área Especializada Colegiada

[6] Gonzáles, M. E., 2012 , Del Interés para Obrar y su Relación con la Sustracción de la materia controvertida, *Derecho & Sociedad 38*, Pág.95.

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 1º.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa **PACIFIC FREEZING COMPANY S.A.C.,** contra la Resolución Directoral Nº 11174-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.11.2019; en consecuencia, **CONFÍRMESE** lo resuelto en la mencionada Resolución Directoral; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2º.- 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