



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 014-2022-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 15 de febrero de 2022

VISTOS:

- (i) El Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **VELEBIT GROUP S.A.C.** con RUC N° 20523088361 (en adelante, la empresa recurrente), mediante escrito con Registro N° 00029500-2021¹ de fecha 10.05.2021 y sus ampliatorias², contra la Resolución Directoral N° 1315-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, que declaró improcedente el recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 1018-2021-PRODUCE/DS-PA, en la que se declaró la pérdida del beneficio de fraccionamiento otorgado a través de la Resolución Directoral N° 2207-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 13.10.2020.
- (ii) El expediente N° 4775-2018-PRODUCE/DSF-PA³.

I. ANTECEDENTES.

- 1.1 Mediante Resolución Directoral N° 10377-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 29.10.2019, se sancionó a la empresa recurrente con una multa de 4.158 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), al haber operado su planta de harina residual sin contar con los equipos e instrumentos que establece la normativa correspondiente, infracción tipificada en el numeral 57) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca⁴ (en adelante, la RLGP); sanción confirmada por este Consejo a través de la Resolución

¹ Cabe precisar que, en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1497, se establece que cuando el administrado emplee medios de transmisión a distancia se considera como fecha de recepción la fecha en que se registre la documentación a través de los medios digitales empleados por la entidad. En el caso del Ministerio de la Producción, en el Protocolo de Atención al Ciudadano, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 00141-2020-PRODUCE, se ha establecido que los administrados podrán ingresar sus solicitudes y pedidos a través de la Mesa de Partes Virtual, al cual se accede a través del sistema.produce.gob.pe o del correo ogaci@produce.gob.pe. En tal sentido, al haber presentado la empresa recurrente su escrito de apelación de manera virtual, se considerará como fecha de presentación aquella consignada en el SITRADO.

² Ampliaciones presentadas mediante escritos con Registros N° 00057592-2021 de fecha 20.09.2021, 00065506-2021 de fecha 22.10.2021 y 00065520-2021 de fecha 22.10.2021.

³ Reasignado desde el Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería al Área Colegiada Especializada de Pesquería del CONAS, en aplicación del artículo 8° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 00378-2021-PRODUCE de fecha 12.11.2021 (publicado en el diario oficial "El Peruano" el día 16.11.2021), conforme al procedimiento y lineamientos establecidos en el Memorando N° 00000456-2021-PRODUCE/CONAS de fecha 22.11.2021.

⁴ Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus modificatorias correspondientes.

Consejo de Apelación de Sanciones N° 075-2020-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 14.02.2020.

- 1.2 Con escrito N° 00073068-2020 de fecha 02.10.2020, la empresa recurrente solicitó el acogimiento al beneficio de fraccionamiento del pago de la multa impuesta en la Resolución Directoral N° 10377-2019-PRODUCE/DS-PA; solicitud que fue declarada procedente a través de la Resolución Directoral N° 2207-2020-PRODUCE/DS-PA.
- 1.3 Mediante Resolución Directoral N° 1018-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 22.03.2021, se declaró la pérdida del beneficio de fraccionamiento otorgado en el acto administrativo mencionado en el punto precedente; pérdida frente a la cual, la empresa recurrente interpuso recurso de reconsideración mediante escrito con Registro N° 00020292-2021 de fecha 05.04.2021.
- 1.4 Ante ello, mediante Resolución Directoral N° 1315-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, se declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa recurrente.
- 1.5 A continuación, mediante escrito con Registro N° 00029500-2021 de fecha 10.05.2021 y sus ampliatorias, la empresa recurrente interpone recurso de apelación frente al acto administrativo referido precedentemente; solicitando, además, se le conceda una audiencia de informe oral.
- 1.6 Con Oficio N° 00000112-2021-PRODUCE/CONAS-UT⁵ de fecha 09.06.2021 y con Oficios N° 00000003-2022⁶ y 00000005-2022-PRODUCE/CONAS-CP⁷ de fechas 07.01.2022 y 12.01.2022, respectivamente, se programó a la empresa recurrente el uso de la palabra; diligencia que se llevó a cabo el día 21.01.2022, de acuerdo a la constancia de audiencia que obra en el expediente.
- 1.7 Por último, mediante escrito con Registro N° 00002094-2022 de fecha 12.01.2022, la empresa recurrente interpone recurso de apelación frente al Oficio N° 00000003-2022-PRODUCE/CONAS-CP; complementado mediante escrito con Registro N° 00003602-2022 de fecha 19.01.2022.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

- 2.1 En cuanto a lo ofrecido como medios probatorios en su recurso de reconsideración, señala que los hechos notorios ocurridos como consecuencia de la pandemia por el Covid-19 y los estados de emergencia decretados por el Gobierno, así como los instrumentos documentales correspondientes a la Declaración Jurada, los Reportes de la SUNAT y el Reporte de Deudas emitido por SENTINEL, constituyen nueva prueba conforme lo

⁵ Notificado el día 09.06.2021 a través del Sistema de Notificación Electrónica (SNE) del Ministerio de la Producción.

⁶ Notificado el día 07.01.2022 a través del Sistema de Notificación Electrónica (SNE) del Ministerio de la Producción.

⁷ Notificado el día 12.01.2022 a través del Sistema de Notificación Electrónica (SNE) del Ministerio de la Producción.

establece el artículo 219° de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁸ (en adelante, TUO de la LPAG), a partir de los cuales se acredita el impedimento de efectuar el pago de las cuotas fraccionadas en los plazos establecidos, no incurriendo así en causal para que se le declare la pérdida del beneficio en mención.

Asimismo, menciona que el artículo 176° del TUO de la LPAG libera a los hechos públicos o notorios, como es el caso de los acontecimientos suscitados por la pandemia del Covid-19 y los estados de emergencia decretados por el Gobierno, la exigencia de una actuación probatoria, los cuales, además, cuentan con idoneidad como consecuencia de lo acreditado con los documentos correspondientes a la Declaración Jurada, los Reportes de la SUNAT y el Reporte de Deudas emitido por SENTINEL.

En ese sentido, señala que la Dirección de Sanciones – PA debió considerarlos como prueba nueva que acreditan el impedimento temporal del incumplimiento de la obligación del pago de las cuotas del fraccionamiento de la multa; siendo que, al restarles dicha condición en el acto administrativo recurrido, se vulnera su derecho de defensa y el debido procedimiento.

Además, expresa que el punto controvertido al cual se tiene que referir la nueva prueba que se exige como requisito de procedibilidad del recurso de reconsideración corresponde a la exigencia o no del cumplimiento de la obligación determinada el fraccionamiento aprobado y el pago de las cuotas que restan del fraccionamiento.

Por ello, concluye que los hechos notorios ocurridos como consecuencia de la pandemia por el Covid-19 y los estados de emergencia decretados por el Gobierno, así como los instrumentos documentales correspondientes a la Declaración Jurada, los Reportes de la SUNAT y el Reporte de Deudas emitido por SENTINEL, son fuentes de prueba y medios probatorios pertinentes para el punto controvertido en mención, al acreditar que no incurrieron en causal para que se declare la pérdida del beneficio de fraccionamiento.

- 2.2 En relación al acto administrativo recurrido, señala que la nueva prueba establecida para el recurso de reconsideración debe interpretarse y aplicarse conforme a las sentencias del Tribunal Constitucional que regulan sobre el derecho de probar, el cual forma parte del debido proceso; por ello, advierte que los hechos notorios y los instrumentos documentales ofrecidos en su recurso de reconsideración deben ser valorados de manera adecuada y con la motivación debida, con la finalidad que se les dé el mérito probatorio correspondiente, debiendo ser valorados de forma individual y conjunta; motivación que, advierte, debe realizarse por escrito, a fin que se pueda comprobar si dicha valoración ha sido efectiva y adecuadamente realizada.

Sin embargo, menciona que en el acto administrativo recurrido no se efectuó una debida motivación de la valoración individual y conjunta del material probatorio que ofreció como nueva prueba en su recurso de reconsideración; lo cual genera causal de nulidad al

⁸ Mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

vulnerarse su derecho de probar, su derecho de defensa y debido procedimiento administrativo.

De igual manera, indica que si la Dirección de Sanciones – PA consideraba que su recurso de reconsideración no cumplía con el requisito de procedencia de prueba nueva, debió notificarle las razones que ello lo sustentaban, para que así ejerza su derecho de defensa y con ello se garantice el derecho a la recurrencia de los actos administrativos.

- 2.3 Por último, solicita que este Consejo se pronuncie sobre la controversia planteada en su recurso de reconsideración consistente en que los hechos notorios ocurridos como consecuencia de la pandemia por el Covid-19 y los estados de emergencia decretados por el Gobierno, así como los instrumentos documentales correspondientes a la Declaración Jurada, los Reportes de la SUNAT y el Reporte de Deudas emitido por SENTINEL, acreditarían los presupuestos de un caso fortuito o fuerza mayor, lo cual la liberaría de pagar las cuotas del fraccionamiento en los plazos establecidos, no incurriendo en causal para su pérdida; adquiriendo así, además, el derecho de que se le reprogramen las fechas de pago.

Además, en sus escritos ampliatorios, ofrece una declaración jurada, acreditada con medios probatorios, en el que manifiesta que recibió un préstamo de Reactiva Perú, el cual no fue utilizado para el pago de las obligaciones con el Ministerio de la Producción, debido a que estas no se encontraban registradas en su contabilidad al no encontrarse vencidas; siendo el referido préstamo reprogramado el día 03.06.2021 al no poder cumplir con su pago, en virtud, entre otros aspectos, a la disminución en las ventas al por mayor en veinte por ciento (20%). Asimismo, refiere que el Banco de Crédito del Perú (BCP), el día 01.12.2020, lo calificó como una compañía en la categoría deficiente, lo que le imposibilita obtener nuevos préstamos. Por último, menciona que se ha producido la reducción de su personal.

III. CUESTIONES EN DISCUSIÓN.

- 3.1 Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el recurso de apelación interpuesto por la empresa recurrente contra la Resolución Directoral N° 1315-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021.
- 3.2 Evaluar la procedencia del recurso administrativo interpuesto por la empresa recurrente contra el Oficio N° 00000003-2022-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 07.01.2022.

IV. NORMAS LEGALES.

- 4.1. El numeral 42.1 del artículo 42° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas⁹ (en adelante, REFSPA) dispone que el infractor puede solicitar a la Autoridad Sancionadora el pago fraccionado de la multa luego de la emisión de la Resolución Directoral de primera instancia. Para tal caso, debe reconocer

⁹ Aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE.

expresamente la comisión de la infracción o desistirse en caso haya interpuesto algún recurso administrativo. Asimismo, indica en la solicitud el día de pago y el número de la constancia de pago que establezca la norma correspondiente. El fraccionamiento se aplica también en la etapa de ejecución coactiva.

- 4.2. De la misma manera, en el numeral 42.2 del artículo mencionado precedentemente se establece que en caso adeude el íntegro de dos cuotas consecutivas o no pague el íntegro de la última cuota dentro del plazo establecido, el administrado pierde el beneficio, debiendo cancelar el saldo pendiente de pago.
- 4.3. Por último, en el numeral 42.3 del referido artículo se señala que mediante resolución ministerial se aprueban las disposiciones reglamentarias para el acogimiento al fraccionamiento de las multas impuestas.

V. ANÁLISIS.

5.1 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación.

5.1.1 Respecto a lo alegado por la empresa recurrente en su recurso de apelación expuesto en los puntos 2.1, 2.2 y 2.3 de la presente Resolución, cabe señalar que:

- a) Los recursos administrativos constituyen aquellos medios de carácter eminentemente administrativo que permiten al administrado, dentro del propio procedimiento, impugnar una decisión de la Administración que considere le causa agravio, con la finalidad que el propio órgano que emitió el acto, un superior jerárquico determinado o el órgano que ejerce el control de tutela proceda a revocar o modificar el acto cuestionado; en palabras del autor Andrés Sierra¹⁰:

«el recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto».

- b) En nuestro ordenamiento administrativo, los recursos administrativos son los instrumentos que permiten ejercer la facultad de contradicción, entendida esta como la contradicción en la vía administrativa de aquellos actos administrativos que se suponen violan, desconocen o lesionan un derecho o interés legítimo. La particularidad de los recursos administrativos en nuestro ordenamiento es que solamente se considerarán como tales a aquellos enumerados en el Capítulo II del TUO de la LPAG¹¹.

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 1985. p. 583.

¹¹ Numeral 217.1 del artículo 217° del TUO de la LPAG. «Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo».

- c) La reconsideración forma parte de estos recursos permitidos por la normativa administrativa para que los administrados puedan ejercer su derecho de contradicción, recurso que, de conformidad con el artículo 219° del TUO de la LPAG¹², se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba, siendo su interposición opcional.
- d) Con el recurso en mención lo que se busca es que la autoridad administrativa que emitió el acto pueda efectuar una revisión, un reexamen o una reevaluación de su decisión, teniendo para ello en cuenta la nueva prueba que aporte el administrado; nueva prueba que, de acuerdo al autor Farfán Souza¹³, cuenta con una única exigencia para su ofrecimiento, *«que guarde un mínimo de pertinencia con los hechos o fundamentos que se discuten en el procedimiento»*.
- e) No basta, en palabras del autor Morón Urbina¹⁴, la presentación de una nueva fuente de prueba, materializada en un nuevo medio probatorio, sino requiere que tenga plena vinculación con el hecho controvertido o controversia que generó la decisión de la autoridad administrativa, pues justamente la finalidad del recurso es que dicha autoridad revise una controversia ya analizada en base a la nueva prueba ofrecida.

«En este orden de ideas, cuando este artículo exige al administrado la presentación de una nueva prueba como requisito de procedibilidad del recurso de reconsideración, se está solicitando que el administrado presente una nueva fuente de prueba, la cual debe tener una expresión material para que pueda ser valorada por la autoridad administrativa. Dicha expresión material es el medio probatorio nuevo.

Es preciso resaltar que el hecho controvertido materia del pronunciamiento por la autoridad administrativa será siempre el hecho materia de prueba. En tal sentido, cualquier medio de prueba que se presente siempre tendrá por finalidad probar este hecho, para así obtener el pronunciamiento favorable de la autoridad».

- f) Entonces, para que las fuentes de prueba ofrecidas por el administrado en su recurso de reconsideración constituyan nueva prueba deberán aportar nuevos hechos en la controversia decidida, en el presente caso, por la Dirección de Sanciones – PA; por lo que, el paso previo a dicho análisis consistirá en determinar cuál es la controversia o hecho controvertido materia de pronunciamiento de la mencionada autoridad administrativa, para lo cual, traemos a colación el principio de legalidad.
- g) El principio en mención se consagra como uno de los pilares fundamentales en la actividad de la Administración frente a los intereses, derechos y obligaciones de los administrados,

¹² Artículo 219° del TUO de la LPAG. «El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación».

¹³ FARFÁN SOUZA, Ronnie. La regulación de los recursos administrativos en el ordenamiento jurídico administrativo peruano. Forseti. Revista de Derecho, (5), 222 – 251. Disponible en: <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/forseti.v0i5.1150>.

¹⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). Tomo II. Gaceta Jurídica. 14ª Edición. Pág. 217.

pues sus actuaciones deberán desarrollarse en cumplimiento de la normativa en su conjunto; lo que significa que solamente podrán actuar de conformidad con las atribuciones y facultades que se encuentren determinadas en norma alguna, así lo indica con mayor precisión el autor Morón Urbina¹⁵.

«Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones – decisorias o consultivas – en la normativa vigente».

- h) En nuestra legislación administrativa, el principio de legalidad se encuentra desarrollado principalmente en el inciso 1.1 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, en cuyo enunciado se delimita de manera específica que «*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*¹⁶».
- i) En su aspecto estático, el principio de legalidad determina quién realiza el acto y la manera de hacerlo, mientras que en su aspecto dinámico, verifica que la actuación de la administración y su resultado sean conforme con la ley; por ello, el autor Roberto Islas¹⁷ concluye que una de las mejores expresiones que engloban el mencionado principio corresponde a «*la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite*».
- j) Esta legalidad, sin embargo, no debe ser entendida únicamente a una norma con rango legal, sino corresponde a la actuación de la Administración de conformidad con el ordenamiento jurídico administrativo en su conjunto. Así lo expresan los autores García de Enterría y Tomás – Ramón Fernández¹⁸: «*Por ello hablamos de principio de legalidad, no referido a un tipo de norma específica, sino al ordenamiento entero, a lo que Hauriou llamaba “el bloque de legalidad” (Leyes, Reglamentos, principios generales, costumbres)*».
- k) En nuestra doctrina, Morón Urbina¹⁹ también advierte que el principio de legalidad, no solamente deberá ser entendida como la ley formal, sino a las actuaciones de la administración basadas en el ordenamiento jurídico.

«Aun cuando se ha mantenido la denominación tradicional de “legalidad” para referirnos a este principio, debe reconocerse en verdad que la sujeción de la Administración es al Derecho y no solo a una de sus fuentes como es la ley, en lo que algunos autores prefieren denominar “juricidad”. Por imperio de este principio se debe entender que las entidades están sujetas “(...) a todo el sistema normativo, desde los principios generales del derecho y la Constitución Nacional, hasta a los simples precedentes administrativos en cuyo seguimiento esté comprometida la

¹⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 78.

¹⁶ Resaltado y subrayado es nuestro.

¹⁷ ISLAS MONTES, Roberto. Sobre el principio de legalidad. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Año XV, Montevideo, 2009. Pág. 97 – 108. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23516.pdf>.

¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás–Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Duodécima Edición. Madrid: Rodona Industria Gráfica S.L., 2004. Pág. 443.

¹⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 80 y 81.

garantía de igualdad, pasando por la ley forma, los actos administrativos de alcance general y, eventualmente, ciertos contratos administrativo”».

- l) Desde este punto de vista, las actuaciones de la Administración, en resguardo del principio de legalidad, no solamente se desarrollarán en cumplimiento de la norma legal en su sentido formal (Ley), sino también en base al ordenamiento jurídico administrativo en su conjunto, el cual, entre otros, se encuentra conformado por los reglamentos, los cuales, además, son fuente del procedimiento administrativo tal como lo dispone el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
- m) Es producto a esta concepción del principio de legalidad que a la Administración se le atribuyen, entre otros²⁰, actuaciones derivadas de facultades regladas, las cuales reducen su actividad a la constatación del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y a aplicar lo establecido en la propia norma jurídica; es decir, la actuación reglada se producirá, en términos del autor Gordillo²¹, cuando *«el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que debe hacer en un caso concreto»*.
- n) Esta facultad reglada constituye, entonces, una atribución dada por una norma a la Administración delimitando su actuación a la constatación del supuesto de hecho al caso concreto para aplicar únicamente la consecuencia jurídica prevista en la normativa; por ello, el autor Morón Urbina²² advierte que *«en los actos reglados, la norma actúa a través de la autoridad administrativa, quien la ejecuta sin mayor margen de discernimiento, sin elección posible, subsumiendo el mandato del legislador a cada caso concreto»*.
- o) Es más, específicamente respecto a la regulación de las facultades regladas – no solamente ellas, sino también las discrecionales –, el autor Gordillo²³ expresa que pueden darse de manera directa cuando la conducta administrativa proviene, entre otros, de un reglamento.

«(...) En tales casos el administrador no tiene otro camino que obedecer a la ley y prescindir de su apreciación personal sobre el mérito del acto. Su conducta, en consecuencia, está predeterminada por una regla de derecho; no debe él elegir entre más de una decisión: Su actitud sólo puede ser una, aunque esa una sea en realidad inconveniente.

La regulación puede ser fundamentalmente de dos tipos: Directa o indirecta. Habrá regulación directa cuando la predeterminación de la conducta administrativa a seguir proviene de una ley, reglamento, etc., que se refiere directamente a la administración pública (...).».

²⁰ La otra facultad reconocida a la Administración derivada de la aplicación del principio de legalidad corresponde a las actuaciones discrecionales.

²¹ Disponible en: https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo8.pdf.

²² MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo I. Pág. 225.

²³ Ídem nota al pie 14.

- p) En sentido igual expresa el autor Guzmán Napurí²⁴: *«Asimismo, la Administración Pública, al emitir actos administrativos – que por definición generan efectos específicos, aplicables a un conjunto definido de administrados – debe adecuarse a las normas reglamentarias de carácter general».*
- q) Entonces, los reglamentos, al formar parte del ordenamiento jurídico administrativo, sí pueden establecer actuaciones regladas que deben ser consideradas por la Administración al momento de emitir sus actos administrativos, como es el caso de la atribución concedida a la Administración para determinar la pérdida del fraccionamiento del pago de una sanción de multa, regulada en el REFSPA.
- r) Efectivamente nos encontramos ante una actuación reglada pues en el propio texto del numeral 42.2 del artículo 42° del REFSPA se establece el supuesto y la consecuencia; en otras palabras, tal como corresponde al concepto de facultad reglada, en el mencionado artículo se determina de antemano qué es específicamente lo que debe hacer la Dirección de Sanciones – PA en un caso concreto.

«Artículo 42.- Fraccionamiento del pago de multas.

(...) 42.2. En caso adeude el íntegro de dos cuotas consecutivas o no pague el íntegro de la última cuota dentro del plazo establecido, el administrado pierde el beneficio, debiendo cancelar el saldo pendiente de pago».

- s) Dado que nos encontramos ante una actuación reglada, la Dirección de Sanciones – PA constatará únicamente si se han producido los presupuestos para que se declare la pérdida del beneficio de fraccionamiento, lo cual se efectuará en cuanto verifique que el infractor (en el presente caso la empresa recurrente) adeuda dos cuotas consecutivas del fraccionamiento concedido o adeuda el íntegro de la última cuota del fraccionamiento en mención; siendo así la existencia del adeudo la controversia de la decisión.
- t) En virtud a lo expuesto, colegimos que, para considerar como nueva prueba a los medios probatorios ofrecidos en su recurso de reconsideración, la empresa recurrente debió ofrecer aquellos que acreditasen que no se configuraron los presupuestos para la pérdida de fraccionamiento; dicho de otra manera, los medios probatorios debían acreditar la inexistencia del adeudo constatado por la Dirección de Sanciones – PA, pues el adeudo, tal como hemos identificado en el considerando precedente, corresponde a la controversia que generó la pérdida de fraccionamiento.
- u) Así tenemos que, en su recurso de reconsideración de fecha 05.04.2021, la empresa recurrente ofreció, en primer término, los hechos notorios acaecidos como consecuencia de la pandemia por el Covid-19 y los estados de emergencia decretados por el Gobierno; y en segundo término, el instrumento documental correspondiente a una Declaración Jurada, en la que advierte del impacto que los mencionados hechos notorios tuvieron en sus actividades empresariales, lo cual corroboraría con los Reportes de la SUNAT

²⁴ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Los principios generales del Derecho Administrativo. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/12203/12768/0>.

correspondientes a la Declaración Jurada Anual de los años 2019 y 2020, y el Reporte de Deudas emitido por SENTINEL.

- v) Con respecto a los hechos notorios, si bien el artículo 176° del TUO de la LPAG²⁵ dispone que sobre ellos no se actuará prueba, debemos recordar que para que puedan ser considerados como prueba nueva deberán acreditar la controversia que generó la pérdida del fraccionamiento; circunstancia que no se configura, pues los acontecimientos del Covid-19 y los estados de emergencia decretados por el Gobierno, no acreditan la inexistencia del adeudo, esto es, que la empresa recurrente haya efectuado el pago de las cuotas consideradas incumplidas por la Dirección de Sanciones – PA.
- w) Del mismo modo, en lo concerniente a los instrumentos documentales, observamos que a partir de ellos se pretende sustentar una disminución en los ingresos de la empresa recurrente, los cuales, no tienen relación con la controversia que generó la pérdida del fraccionamiento, debido a que, una vez más, no acreditan que la empresa recurrente haya efectuado el pago de las cuotas consideradas incumplidas por la Dirección de Sanciones – PA.
- x) En ese sentido, los medios probatorios ofrecidos en su recurso de reconsideración no constituyen prueba nueva, al no tener relación plena con la controversia generada con la decisión de la Dirección de Sanciones – PA de declarar la pérdida del fraccionamiento por el adeudo de las cuotas del fraccionamiento, esto es, no acreditan el pago del adeudo antes referido; por lo que, lo alegado por la empresa recurrente, expuesto en el punto 2.1, no resulta válido.
- y) La conclusión arribada por este Consejo también ha sido desarrollada por la Dirección de Sanciones – PA al momento de resolver el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa recurrente, tal como se advierte de la motivación esgrimida en la Resolución Directoral N° 1315-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021, en cuyo décimo considerando se arguye de manera clara que los medios probatorios ofrecidos no califican como prueba nueva, puesto que no acreditan el cumplimiento del pago de las cuotas establecidas, lo cual, como también ha sido indicado por este Consejo, es la controversia derivada de la pérdida del fraccionamiento.

«En el presente caso, de la revisión y análisis de la nueva prueba que fuera aportada por la administrada, y fuera el sustento jurídico para la presentación del presente medio impugnatorio, podemos observar que (...) **no acreditan el cumplimiento del pago de las cuotas programadas** (...) **razón por la cual, estas no califican como nueva prueba**; en ese sentido, siendo que en el presente caso la única controversia generada está relacionada al cumplimiento del pago de las cuotas, no existe medio probatorio aportado que acredite el cumplimiento del pago de las cuotas establecidas (...)»²⁶.

²⁵ Artículo 176 del TUO de la LPAG. «No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior».

²⁶ El resaltado y subrayado es nuestro.

- z) La consecuencia inmediata de no ofrecerse prueba nueva es la declaración de improcedencia del recurso de reconsideración, por el incumplimiento de uno de los requisitos de su procedibilidad; decisión que fue tomada por la Dirección de Sanciones – PA en el acto administrativo mencionado en el considerando precedente.

«En ese sentido, de conformidad a lo expuesto, en cuanto al cumplimiento del requisito de la nueva prueba para efectos de determinar la procedencia del recurso de reconsideración interpuesto, acorde a lo establecido en el artículo 219° del TUO de la LPAG, se verifica que **el recurso de reconsideración interpuesto por la administrada, no se sustenta en nueva prueba**, es decir, **no cumple con el requisito de procedibilidad**; por tanto, el recurso de reconsideración interpuesto por la administrada deviene en **improcedente**²⁷».

- aa) En virtud a lo expuesto precedentemente, concluimos que no resulta válido la invocación de la empresa recurrente de una vulneración al debido procedimiento administrativo, en sus expresiones de debida motivación, derecho de probar y derecho de defensa, pues la Dirección de Sanciones – PA esbozó de manera clara y correctamente las razones que la llevaron a concluir que los medios probatorios ofrecidos no constituían prueba nueva, circunstancia que generó la improcedencia del recurso de reconsideración, al ser la prueba nueva un requisito de procedibilidad; razones y conclusiones que son iguales a las esgrimidas por este Consejo en el presente acto administrativo.
- bb) En vista que la decisión de la Dirección de Sanciones – PA de declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa recurrente, resulta plenamente válida y eficaz, este Consejo se encuentra imposibilitado para pronunciarse sobre el fondo del recurso administrativo en mención, rechazando, además, los medios probatorios ofrecidos en sus ampliatorias, al no tener relación con la controversia de la pérdida del fraccionamiento, es decir, como ya indicáramos, al no acreditar el pago del adeudo; resultando así inválido lo solicitado por la empresa recurrente.
- cc) Además, cabe señalar que la reprogramación de pago solicitada por la empresa recurrente no puede ser objeto de pronunciamiento por este Consejo, pues ello no ha sido establecido dentro de sus funciones, tal como se advierte del artículo 3° de su Reglamento Interno²⁸ (en adelante, el RI del CONAS) y del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción²⁹ (en adelante, el ROF del Ministerio de la Producción).
- dd) Sobre esto último, consideramos oportuno recordar a la empresa recurrente que mediante Resolución Ministerial N° 00334-2020-PRODUCE, el Ministerio de la Producción estableció disposiciones para el acogimiento al pago fraccionado de multas emitidas por la Dirección de Sanciones – PA; beneficio al cual también pueden acogerse, por única vez, aquellos

²⁷ Ídem nota al pie 24.

²⁸ Aprobado por la Resolución Ministerial N° 378-2021-PRODUCE

²⁹ Aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 009-2017-PRODUCE.

administrados que perdieron un fraccionamiento anterior, tal como lo dispone el artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 00394-2021-PRODUCE³⁰.

5.2 Sobre la procedencia del recurso administrativo contra el Oficio N° 00000003-2022-PRODUCE/CONAS-CP que programó el Informe Oral solicitado por la empresa recurrente.

- 5.2.1 De acuerdo al diccionario de la Real Academia Española³¹, la indefensión, en el lenguaje jurídico, consiste en la situación en que se coloca a quien se impide o se limita indebidamente la defensa de su derecho en un procedimiento administrativo o judicial. Similar definición es la que encontramos en un diccionario jurídico³²: «*falta de defensa*» y «*situación de la parte a la que se niegan medios de actuación procesal*».
- 5.2.2 La indefensión, entonces, tiene correlación directa con el ejercicio del derecho de defensa, puesto que, nos encontraremos ante el estado en mención cuando el partícipe de un proceso o procedimiento se vea impedido o limitado a ejercer su derecho de defensa; lo que en palabras del autor Diez Picaso³³, significa «*sufrir en el seno del proceso una privación o limitación de las posibilidades esenciales del derecho de defensa – alegación y/o prueba – a lo largo del mismo o de cualquiera de sus fases o incidentes (...)*».
- 5.2.3 Esta misma interpretación es conceptualizada por nuestro Tribunal Constitucional, quien en el argumento 12 de su sentencia del Expediente N° 2209-2002-AA/TC³⁴ de fecha 12.05.2003, precisa de manera clara que el derecho de defensa protege a no quedar en estado de indefensión, lo cual, advierte, podría ocurrir en caso no se le permitiese al partícipe de un proceso o procedimiento a ser oído.

«12. (...) Como en diversas causas se ha sostenido, el derecho en referencia protege el derecho a no quedar en estado de indefensión en cualquier etapa del proceso judicial o del procedimiento administrativo sancionatorio. Este estado de indefensión al que se ha hecho alusión no sólo opera en el momento en que, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se le sanciona a un justiciable o a un particular, sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías, sino a lo largo de todas las etapas del proceso y frente a cualquier tipo de articulaciones que se puedan promover».

- 5.2.4 En el caso de la normativa administrativa, la existencia de indefensión resulta trascendente para la facultad de contradicción que gozan los administrados, pues en el caso de los actos

³⁰ Artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 00394-2021-PRODUCE. Modificar el b) del cuarto párrafo del artículo 1° de la Resolución Ministerial 000334-2020-PRODUCE, en los siguientes términos: «b) Si el solicitante ha perdido algún beneficio otorgado por el Ministerio de la Producción declarado por Resolución Directoral. Excepcionalmente y por única vez, el solicitante puede acogerse al fraccionamiento de su deuda administrativa derivada de una pérdida de fraccionamiento que haya sido declarada mediante Resolución Directoral dentro del Estado de Emergencia establecido por el Estado a causa del COVID-19».

³¹ Disponible en: <https://dle.rae.es/indefensi%C3%B3n>.

³² GOMEZ DE LIAÑO, F. Diccionario Jurídico. Fórum, Oviedo, 1996, pág. 176.

³³ Citado por SANCHEZ RUBIO, Aquilina. Derecho a la Tutela Judicial Efectiva: Prohibición de sufrir indefensión y su tratamiento por el Tribunal Constitucional. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/854367.pdf>.

³⁴ Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02209-2002-AA.pdf>.

de trámite, conforme lo dispone el artículo 217° del TUO de la LPAG³⁵, únicamente podrán ser recurridos en cuanto causen en el administrado el estado antes mencionado; lo cual, de acuerdo a lo alegado por la empresa recurrente en su escrito con Registro N° 00002094-2022 de fecha 12.01.2022, se habría suscitado con la decisión de este Consejo de programar un Informe Oral a través del Oficio N° 00000003-2022-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 07.01.2022.

- 5.2.5 En lo que se refiere al Oficio queda claro que nos encontramos ante un acto de trámite, pues él no pone fin al presente procedimiento recursivo; siendo además de su contenido no se observa la indefensión alegada, sino todo lo contrario, nos encontramos ante el resguardo del derecho de defensa de la empresa recurrente, al citársele a una audiencia para que exponga sus alegaciones de forma verbal.
- 5.2.6 Es más, en el Informe Oral realizado el día 21.01.2022³⁶, la empresa recurrente contó con el suficiente tiempo, aproximadamente ciento veinte (120) minutos, para que pueda exponer las cuestiones relacionadas con los expedientes por los que fue citada; por ello, la cantidad de expedientes alegada por la empresa recurrente no fue impedimento para que su abogado pueda exponer las alegaciones que consideraba pertinente, concediendo este Consejo, incluso, un mayor tiempo al establecido, ello con la finalidad de resguardar su derecho de defensa.
- 5.2.7 Con ello se corrobora que las actuaciones de este Consejo han permitido el resguardo del derecho de defensa de la empresa recurrente, como expresión del principio del debido procedimiento, debido a que el abogado de la administrada pudo exponer de manera oral sus alegaciones en el Informe Oral del día 21.01.2022, absolviendo, además, las dudas planteadas por los miembros del Consejo en dicha audiencia; actuaciones que, expresa el autor Morón Urbina³⁷, conforman el derecho a ser oídos de los administrados.

«Una de sus manifestaciones principales es la posibilidad de informar ante las autoridades administrativas de manera concreta, verbal y preferentemente pública, las alegaciones conclusivas sobre la forma como la prueba actuada abona en nuestro favor o desestima las de la otra parte, el sentido en la norma se aplica al caso y la forma como los hechos aprobados demandan la aplicación de determinada norma. Un cumplimiento fiel de este derecho permite al administrado, directamente o a través de sus representantes (jurídicos o técnicos), ilustrar mejor a las autoridades resolutorias y absolver las dudas que estos pudieren mantener acerca del objeto del proceso o los hechos relevantes».

³⁵ Numeral 217.2 del artículo 217° del TUO de la LPAG. «Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo».

³⁶ Informe Oral que corresponde a la reprogramación efectuada mediante Oficio N° 00000005-2022-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 12.01.2022, el cual fue notificado vía electrónica en la misma fecha.

³⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo I. Pág. 85.

- 5.2.8 Al encontrarnos así, ante un acto de trámite que no generaba indefensión, el Oficio N° 00000003-2022-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 07.01.2022 no podía ser una actuación objeto de ser recurrida por la empresa recurrente; más aún si dicho acto de trámite fue emitido por el Consejo de Apelación de Sanciones, quien de conformidad con el RI del CONAS y el ROF del Ministerio de la Producción, es la autoridad que resuelve los recursos de apelación interpuestos en un procedimiento por la pérdida de fraccionamiento, es decir, la autoridad de mayor jerarquía en estos procedimientos; siendo esto último lo que permite a este Consejo ser competente para dar respuesta al recurso administrativo presentado.
- 5.2.9 Por lo tanto, lo planteado por la empresa recurrente en sus escritos con Registros N° 00002094-2022 y N° 00003602-2022 de fechas 12.01.2022 y 19.01.2022, respectivamente, resulta contrario a la facultad de contradicción dispuesta en el numeral 217.2 del artículo 217° del TUO de la LPAG, siendo así improcedente.
- 5.2.10 Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, se considera que desde la fecha en que presentó su recurso de apelación (10.05.2021) hasta la fecha en que se celebró el Informe Oral (21.01.2022), la empresa recurrente ha tenido el tiempo suficiente y razonable para preparar la exposición oral de los aspectos que consideraba relevantes poner en conocimiento de este Consejo.
- 5.2.11 Asimismo, se puede advertir que, en ejercicio de su derecho de defensa, la empresa recurrente ha presentado sendos escritos ampliatorios, mediante los cuales, ha expresado amplia y reiteradamente su posición jurídica respecto de su recurso de apelación.
- 5.2.12 Por último, cabe resaltar que los administrados, en cumplimiento del principio de buena fe procedimental, deben realizar sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe, lo cual, consideramos, se ha vulnerado con la presentación de los escritos referidos en el considerando precedente, pues la empresa recurrente solicitó la reprogramación de un Informe Oral mediante un recurso de apelación, pese a conocer que este recurso no se interpone frente a actos de trámite y, a pesar de que, en otros procedimientos, solicitó la reprogramación del Informe Oral sin formular recurso alguno³⁸, siendo su solicitud concedida por este Consejo.
- 5.2.13 Debido a ello, se le exhorta a que, en adelante, en los expedientes conocidos ante este Consejo, sus actuaciones no conlleven una dilación en la resolución del procedimiento, en respeto y resguardo del principio de buena fe procedimental.

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

³⁸ En los expedientes N° 265-2019, 644-2019, 648-2019 y 675-2019-PRODUCE/DSF-PA, la empresa recurrente, mediante escrito con Registro N° 00070119-2021, solicitó la reprogramación del Informe Oral sin interponer recurso administrativo alguno; solicitud que fue atendida por este Consejo mediante Oficio N° 00000093-2021-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 12.11.2021, desarrollándose el Informe Oral, respecto a dichos cuatro (4) expedientes, el día 19.11.2021 tal como consta en la Constancia de Audiencia que obran en los expedientes.

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 incisos 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 la facultad establecida 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 e) del artículo 10° del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 378-2021-PRODUCE, el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 00398-2021-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión N° 005-2022-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 11.02.2022, del Área Especializada Colegiada 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 1°.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **VELEBIT GROUP S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 1315-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 15.04.2021; en consecuencia, **CONFIRMAR** lo resuelto en el citado acto administrativo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- DECLARAR IMPROCEDENTE el recurso administrativo interpuesto por la empresa **VELEBIT GROUP S.A.C.** contra el Oficio N° 00000003-2022-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 07.01.2022, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 3°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa recurrente de la presente resolución conforme a Ley.

Visado por ROMERO NAPA Roony Rafael FAU
20504794637 hard
Fecha: 2022/02/15 18:00:52-0500

Regístrese, notifíquese y comuníquese



Firmado digitalmente por GARCIA RIVERA
Claudia Yrama FAU 20504794637 hard
Entidad: Ministerio de la Producción
Motivo: Autor del documento
Fecha: 2022/02/15 19:01:01-0500

CLAUDIA YRAMA GARCIA RIVERA

Presidenta (s)

Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones