



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 145-2022-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 12 DE DICIEMBRE DE 2022

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por el señor **SANTOS RUMICHE VALENCIA** con DNI N° 02742167 (en adelante, el recurrente), mediante escrito con Registro N° 00060544-2022¹ de fecha 07.09.2022, contra la Resolución Directoral N° 2186-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.09.2022, que declaró improcedente el recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 1482-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 01.07.2022, en la que se declaró pérdida del beneficio de fraccionamiento otorgado a través de la Resolución Directoral N° 67-2022-PRODUCE/DS-PA.
- (ii) El expediente N° 3325-2009-PRODUCE/DIGSECOVI-Dsvs.

I. ANTECEDENTES.

- 1.1 Con Resolución Directoral N° 1057-2012-PRODUCE/DS-PA de fecha 19.05.2012, se sancionó al recurrente y otros² con una multa de 40.31 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), al haber extraído recursos hidrobiológicos en áreas reservadas, infracción tipificada en el inciso 2) del artículo 76° de la Ley General de Pesca³ (en adelante, la LGP); sanción confirmada por la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 195-2013-PRODUCE/CONAS de fecha 21.05.2013.
- 1.2 Por medio de la Resolución Directoral N° 5832-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.09.2018, se declaró procedente en parte la solicitud de aplicación del principio de retroactividad benigna como excepción al principio de irretroactividad sobre la sanción que se impuso en el acto administrativo sancionador referido en el párrafo precedente; en

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 el recurrente su escrito de apelación de manera virtual, se considerará como fecha de presentación aquella consignada en el SITRADO.

² De acuerdo al acto administrativo sancionador, conjuntamente con el recurrente, fueron sancionados los señores Lucio Cayo Rumiche Valencia, Pablo Rumiche Valencia y Francisco Rumiche Valencia.

³ Aprobado por Decreto Ley N° 25977 y sus modificatorias.

consecuencia, se modificó dicha sanción a una multa de 14.03 UIT y el decomiso⁴ de 100.765 t. del recurso hidrobiológico anchoveta.

- 1.3 Con Resolución Directoral N° 1329-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.02.2019, entre otros extremos, se declaró 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; en consecuencia, se aprobó la reducción de la multa a 5.7523 UIT y el fraccionamiento en seis (06) cuotas.
- 1.4 En la Resolución Directoral N° 1052-2021-PRODUCE/DS-PA de fecha 24.03.2021, se declaró la pérdida del beneficio de reducción y fraccionamiento aprobado a través de la Resolución Directoral N° 1329-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.02.2019.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00002033-2022 de fecha 12.01.2022, el recurrente solicitó, en amparo de lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 394-2021-PRODUCE, el fraccionamiento de la multa referida en el punto precedente; solicitud que se declaró procedente en la Resolución Directoral N° 67-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 13.01.2022⁵.
- 1.6 A través de la Resolución Directoral N° 1482-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 01.07.2022, se declaró la pérdida del beneficio de fraccionamiento antes mencionado; frente al cual, el recurrente interpuso recurso de reconsideración mediante escrito con Registro N° 00046765-2022 de fecha 13.07.2022.
- 1.7 Con Resolución Directoral N° 2186-2022-PRODUCE/DS-PA⁶ de fecha 07.09.2022, se declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por el recurrente.
- 1.8 Por último, mediante escrito con Registro N° 00060544-2022 de fecha 07.09.2022, el recurrente interpuso su recurso de apelación contra la Resolución Directoral referida precedentemente.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

- 2.1 El recurrente alega que la resolución impugnada no ha tenido en cuenta al momento de resolver, el marco normativo a nivel legislativo que se encuentra vigente a raíz de la pandemia del COVID-19 y que el Poder Ejecutivo en su conjunto ha otorgado facilidades de pago a los administrados para el pago de sus obligaciones al Estado, disponiendo el aplazamiento y/o fraccionamiento de las deudas que se mantenga, evitando de esta manera que se pierdan los fraccionamientos que se tengan por la falta de pago.

⁴ Sanción de decomiso que se declaró inaplicable en el artículo 3° de la parte resolutive de la Resolución Directoral N° 5832-2018-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.09.2018.

⁵ Rectificada por la Resolución Directoral N° 505-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 02.03.2022.

⁶ Notificada el 07.09.2022 a través del correo electrónico que obra a fojas 257 del expediente; siendo notificada al domicilio procesal físico del administrado el día 09.09.2022 a través de la Cédula de Notificación Personal N° 4604-2022-PRODUCE/DS-PA, que obra a fojas 258 del expediente.

- 2.2 En ese sentido, el recurrente refiere que si bien el Decreto Legislativo N° 1487 y el Decreto Supremo N° 144-2021-EF, son normas aplicables a los tributos administrados por la SUNAT, nada impide su aplicación al presente caso, pues, el objetivo del Poder Ejecutivo es dar facilidades a los administrados para evitar la pérdida de sus fraccionamientos vigentes a consecuencia del estado emergencia que el país atraviesa a raíz de la pandemia del COVID-19. Agrega que la resolución impugnada se aparta de manera inmotivada de este marco normativo vigente, por tanto, le causa grave indefensión y perjuicio que se haya dispuesto la pérdida del fraccionamiento aprobado sin tener en cuenta la voluntad de pago, lo cual muestra que la resolución no ha sido hecha "con rostro humano", siendo el Decreto Legislativo N° 1487 una norma con rango legal superior.

III. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN.

- 3.1 Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el recurso de apelación interpuesto por el recurrente contra la Resolución Directoral N° 2186-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.09.2022.

IV. ANÁLISIS.

4.1 Normas legales.

- 4.1.1 El numeral 42.1 del artículo 42° del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas⁷ (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 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.
- 4.1.2 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.
- 4.1.3 Asimismo, 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.
- 4.1.4 Por último, a través de la Resolución Ministerial N° 00334-2020-PRODUCE^{8 9} se establecen disposiciones para el acogimiento al pago fraccionado de multas emitidas por la Dirección de Sanciones de la Dirección de Supervisión, Fiscalización y Sanción del Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura.

⁷ Aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE.

⁸ Publicado el 11.10.2020.

⁹ Modificado por el Artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 00394-2021-PRODUCE, publicada el 19.11.2021.

4.2 Evaluación de los argumentos del recurso de apelación.

4.2.1 Respecto a lo alegado por el recurrente, expuesto en el punto 2.1 de la presente Resolución:

- a) 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 conferidas¹⁰»*.
- b) 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 Islas¹¹ 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»*.
- c) 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 Fernández¹²: *«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)»*.
- d) En nuestra doctrina, Morón Urbina¹³ 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 garantía de igualdad, pasando por la ley forma, los actos administrativos de alcance general y, eventualmente, ciertos contratos administrativo”».

¹⁰ Resaltado y subrayado es nuestro.

¹¹ 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>.

¹² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás–Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*. Duodécima Edición. Madrid: Rodona Industria Gráfica S.L., 2004. Pág. 443.

¹³ 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 I. Gaceta Jurídica. 14ª Edición. Pág. 80 y 81.

- e) 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 virtud 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.
- f) Es producto a esta concepción del principio de legalidad que a la Administración se le atribuyen, entre otros¹⁴, 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 Gordillo¹⁵, cuando *«el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que debe hacer en un caso concreto»*.
- g) 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 Urbina¹⁶ 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»*.
- h) En sentido igual expresa el autor Guzmán Napurí¹⁷: *«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»*.
- i) 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.
- j) 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».

¹⁴ La otra facultad reconocida a la Administración derivada de la aplicación del principio de legalidad corresponde a las actuaciones discrecionales.

¹⁵ Disponible en: https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo8.pdf.

¹⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Pág. 225.

¹⁷ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Los principios generales del Derecho Administrativo. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/12203/12768/0>.

- k) En el mismo sentido, el primer párrafo del Artículo 7° del Resolución Ministerial N° 334-2020-PRODUCE¹⁸, dispone que la falta de pago de dos (2) cuotas consecutivas o del íntegro de la última cuota del calendario de fraccionamiento aprobado por la Dirección de Sanciones de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción del Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura ocasionará la pérdida de este beneficio.
- l) Dado que nos encontramos ante una actuación reglada, la Dirección de Sanciones – PA constatará 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 el 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.
- m) En el presente caso, de las normas antes mencionadas y lo señalado en el Memorando N° 00000335-2022-PRODUCE/Oec de fecha 06.06.2022, emitido por la Oficina de Ejecución Coactiva, se advierte que el hecho objetivo que ocasiona que el recurrente haya perdido el beneficio de fraccionamiento otorgado, es el no pago de ninguna de las dieciocho (18) cuotas del fraccionamiento obtenido mediante la Resolución Directoral N° 67-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 13.01.2022, que en su artículo 4°, puntualizó que la pérdida del beneficio de fraccionamiento se determinaría en función de la norma señalada en el literal k) de la presente resolución; siendo además que el recurrente no ha presentado medio probatorio alguno que desvirtúe el hecho antes expuesto.
- n) En vista que la decisión de la Dirección de Sanciones – PA de declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por el recurrente, resulta plenamente válida y eficaz, rechazando, además, los argumentos expresados en el recurso de apelación, al no tener relación con la controversia de la pérdida del fraccionamiento, carecen de todo sustento legal.
- o) De otro lado, el recurrente sostiene que se debió considerar la aplicación del marco normativo vigente a raíz de la pandemia del COVID-19, por el cual el Poder Ejecutivo otorgó facilidades de pago a los administrados para el pago de sus obligaciones con el Estado, disponiendo el aplazamiento y/o fraccionamiento de las deudas con el Estado, como son el Decreto Legislativo N°1487 de fecha 10.05.2020 y el Decreto Supremo N°144-2021-EF de fecha 12.06.2021, con la finalidad de evitar la pérdida y perjuicio a los administrados, teniendo presente que si bien dicha normativa es de aplicación en materia tributaria, más aún si el referido decreto legislativo es de mayor jerarquía normativa.
- p) En referencia a las disposiciones cuya aplicación solicita el recurrente, cabe indicar que a través del Decreto Legislativo N° 1487, se estableció el Régimen de Aplazamiento y/o Fraccionamiento de las deudas tributarias administradas por la SUNAT, el cual en su artículo 1° precisa que: *«El presente Decreto Legislativo tiene por objeto establecer el Régimen de Aplazamiento y/o Fraccionamiento de las **deudas tributarias administradas por la SUNAT, que constituyan ingresos del Tesoro Público o de ESSALUD**, a fin de mitigar el impacto en la economía nacional, de las medidas de aislamiento e inmovilización social obligatorio dispuestas en la declaratoria de Estado de Emergencia*

¹⁸ Publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 11.10.2020.

Nacional, decretado frente a las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19¹⁹».

- q) Asimismo, el Decreto Supremo N° 144-2021-EF estableció como supuesto de excepción temporal a la aplicación del inciso b) del artículo 36 del Código Tributario la posibilidad de la SUNAT de otorgar **aplazamiento y/o fraccionamiento por el saldo de la deuda tributaria** contenido en una resolución de pérdida del Régimen de Aplazamiento y/o Fraccionamiento (RAF), aprobado por el Decreto Legislativo N° 1487, extendiéndose hasta el 31 de diciembre de 2021.
- r) Conforme puede advertirse, las disposiciones antes citadas regulan lo concerniente al aplazamiento y fraccionamiento de deudas tributarias administrativas bajo ámbito de competencia de la SUNAT, razón por la cual no pueden ser objeto de aplicación por parte de las unidades orgánicas del Ministerio de la Producción, más aún si este último cuenta con sus propias disposiciones para la regulación de estos supuestos, tales como aquellas contenidas en el capítulo V del REFSPA, en el cual se regulan los beneficios para el pago de la sanción de multa y la Resolución Ministerial N° 00334-2020-PRODUCE, con sus respectivas modificatorias; por lo que, su argumento carece de sustento.
- s) Sin perjuicio de lo señalado, en relación a la voluntad de pago del recurrente, cabe indicar que el Ministerio de la Producción, a través de sus órganos competentes, ha otorgado en dos oportunidades beneficios al recurrente, siendo la primera aquella concedida mediante la Resolución Directoral N° 1329-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 14.02.2019 (antes del inicio de la pandemia de la COVID-19), a través de la cual se redujo la multa a 5.7523 UIT, y se otorgó el fraccionamiento de pago de multa en cuatro (04) cuotas, el cual fue perdido por falta de pago; y la segunda oportunidad, la relacionada a la Resolución Directoral N° 2186-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.09.2022, que es materia de análisis en la presente resolución, respecto de la cual también se ha declarado su pérdida al haberse verificado la falta de pago de las cuotas establecidas en la referida resolución directoral, por lo que, contrariamente a lo señalado por el recurrente, se ha verificado su falta voluntad de pago al Ministerio de la Producción respecto de los beneficios concedidos; por lo tanto, lo alegado por el recurrente carece de sustento.

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 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,

¹⁹ El resaltado y subrayado es nuestro.

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° 037-2022-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 02.12.2022, 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 el señor **SANTOS RUMICHE VALENCIA** contra la Resolución Directoral N° 2186-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.09.2022; en consecuencia, **CONFIRMAR** lo resuelto en el citado acto administrativo, 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 al recurrente de la presente resolución conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y comuníquese

CLAUDIA YRAMA GARCÍA RIVERA
Presidenta (s)
Área Especializada Colegiada de Pesquería
Consejo de Apelación De Sanciones