MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN
Consejo de Apelación de Sanciones
Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería

Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N°1650 -2019-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA,

30 OCT. 2019

VISTOS:

(i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa **SEAFROST S.A.C.** con **RUC N° 20356922311,** en adelante la recurrente, mediante escrito adjunto con Registro N° 00076374-2019 de fecha 08.08.2019, contra la Resolución Directoral Nº 7214-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 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 el fraccionamiento de la deuda solicitado por la recurrente.

(ii) El Expediente N° 0349-2014-PRODUCE/DGS.

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante la Resolución Directoral Nº 7982-2016-PRODUCE/DGS de fecha 07.12.2016, se sancionó a la recurrente con una multa ascendente a 5 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT, y la suspensión de la licencia de operación por cinco días efectivos de procesamiento, por la infracción tipificada en el inciso 45 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, el día 22.07.2013.

1.2 Mediante Resolución Comité de Apelación de Sanciones Nº 153-2019-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 12.02.2019, se aceptó el desistimiento respecto al recurso de apelación interpuesto por la recurrente contra la Resolución Directoral Nº 7982-2016-PRODUCE/DGS, concluyendo el procedimiento administrativo sancionador.

1.3 Mediante Resolución Directoral N° 7214-2019-PRODUCE/DS-PA[1], emitida el 10.07.2019, se resolvió lo siguiente:

- Declarar procedente la solicitud de aplicación del principio de retroactividad benigna.

[1] Notificada a la recurrente mediante Cédula de Notificación Personal N° 9565-2019-PRODUCE/DS-PA, el día 19.07.2019.

- 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 3.90443 UIT.
- Aprobar el fraccionamiento en siete cuotas, de acuerdo al detalle siguiente:

CRONOGRAMA DE PAGOS		
N° de Cuotas	**Vencimiento**	**Monto de la Cuota**
1	09/08/2019	S/ 2,139.68
2	08/09/2019	S/ 2,139.68
3	08/10/2019	S/ 2,139.68
4	07/11/2019	S/ 2,139.68
5	07/12/2019	S/ 2,139.68
6	06/01/2020	S/ 2,139.68
7	05/02/2020	S/ 2,139.71

1.4 Mediante escrito con Registro Nº 00076374-2019 de fecha 08.08.2019 la recurrente interpone Recurso de Apelación contra la Resolución Directoral N° 7214-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019.

II. FUNDAMENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN

2.1 La recurrente señala que la Dirección de Sanciones no motiva la razón por la cual la multa de 9.523 UIT obtenida aplicando el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, resulta ser más beneficiosa que la multa de 5 UIT, alegando que ésta última debió mantenerse para continuar con la aplicación del beneficio de descuento del 59% y aprobación del fraccionamiento correspondiente.

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° 7214-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019.

IV. CUESTION PREVIA

4.1 Conservación del acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 7214-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019

4.1.1 El numeral 14.1 del artículo 14° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS[2], en adelante el TUO de la LPAG, señala que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

[2] Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el día 25.01.2019.

4.1.2 Asimismo, el numeral 14.2.4 del artículo 14° del TUO de la LPAG dispone que cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

4.1.3 En el presente caso la Resolución Directoral Nº 7214-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019, respecto a la aplicación del principio de irretroactividad contemplado en el inciso 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG, no realizó un análisis adecuado en la comparación de las sanciones (Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, en adelante TUO del RISPAC versus el Reglamento de Fiscalización y Sanciones de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en adelante el REFSPA)[3], a fin de verificar cuál de ellas resulta más favorable a la empresa recurrente.

4.1.4 En ese sentido, de la referida Resolución Directoral se advierte que la Dirección de Sanciones - PA aplicó el Código 57 del Cuadro de Sanciones del REFSPA; el cual establece la sanción de multa, al resultar más favorable que la sanción establecida en el Subcódigo 45.2 del Código 45 del Cuadro de Sanciones del TUO del RISPAC (multa y suspensión de la licencia de operación de cinco (5) días efectivos de procesamiento); sin embargo, en la realización del cálculo de la valorización económica de la última sanción mencionada, se omitió realizar el cálculo del valor económico de la sanción de Suspensión de la licencia de operación por 5 días efectivos de procesamiento, en UIT, a efectos de sumarlo a la multa de 5 UIT.

4.1.5 En ese sentido, la valorización económica de la sanción de Suspensión de la licencia de operación por 5 días, realizada según la "Calculadora de Retroactividad Benigna" (Valoración)[4], es conforme a lo siguiente: 5 días de Suspensión arroja como resultado S/ 430,613.96, cuyo valor en UIT equivale a 102.5271 UIT, que sumado a 5 UIT, hace un total de **102.5275 UIT**.

4.1.6 Conforme a lo expuesto, los actos administrativos se presumen válidos, lo cual tiene como efecto directo la reducción de la fuerza invalidatoria de los vicios posibles de

---

[3] Morón Urbina Juan Carlos; Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, 12ª Edición, pp. 425-427, Lima 2017, señala en cuanto al Principio de la norma posterior más favorable que:

"(…) En tal sentido, si luego de la comisión del ilícito administrativo, en los términos de la norma preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva norma es, en su consideración integral, más benigna para el administrad, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso por serle más favorable o benigna, pese a no haber regido al momento en que se ejecutará el ilícito administrativo. ***Pero, la apreciación de la favorabilidad de la norma, sin fraccionamientos, de modo que en aquellos casos en que el nuevo régimen legislativo contenga partes favorables y partes desfavorables (por ejemplo disminuir la sanción, pero incrementar una medida correctiva), lo correcto será determinar si, en bloque, se trata realmente de una regulación benigna*** *(…)".*

(…) en el mismo sentido, la doctrina señala como reglas para el ***examen de favorabilidad****, las siguientes:*

i) La valoración debe operar en concreto y no en abstracto, lo que significa que es necesario considerar la sanción que correspondería al caso concreto de aplicar la nueva ley, con todas las circunstancias que concurrieron en el caso y la totalidad de previsiones legales establecidas en una y otra norma; y,
ii) Los términos de la comparación deberían ser la vieja y la nueva ley consideradas cada una de ellas en bloque, por lo que no debería ser posible tomar los aspectos más favorables de cada una de ellas; en caso contrario, la norma legal que se aplicaría no coincidiría ni con el antiguo ni con el nuevo marco normativo (…)".

[4] Conforme al Sistema CONSAV e Informe N° 037-2018-PRODUCE/SG/OGEIEE/OEE-pmacharec.
(Link: https://www.produce.gob.pe/index.php/shortcode/servicios-pesca/calculadora-de-multas-ds-n-017-2017-produce).

afectar el procedimiento administrativo, es por ello que el artículo 14° del TUO de la LPAG, favorece la posibilidad de conservar el acto administrativo, lo que permite perfeccionar las decisiones de las autoridades- respaldadas en la presunción de validez-afectadas por vicios no trascedentes, sin tener que anularlo o dejarlo sin efecto[5].

4.1.7 Es así que uno de los supuestos por los cuales los actos administrativos afectados por vicios no trascedentes pueden ser conservados, es aquel respecto del cual se han concluido indubitablemente que de cualquier otro modo el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio, privilegiando la eficacia del acto administrativo, tal como sucede en el presente caso y, en ese sentido, el autor Christian Guzmán Napurí expone que: *"(…) el acto de enmienda no debe modificar el sentido (…) de la decisión que ha sido tomada por la autoridad administrativa"*[6], por lo cual resulta viable aplicar la figura de la conservación del acto administrativo.

4.1.8 En cuanto a la instancia competente para realizar la conservación de los actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, el jurista DANÓS ORDÓÑEZ señala que la conservación "*es competencia primera de la autoridad o funcionario que emitió el acto viciado, pero también del superior jerárquico administrativo cuando (…) se ha interpuesto recurso para impugnar un acto administrativo, caso este último en el que, de corresponder su tramitación al superior jerárquico, éste podrá corregir todos aquellos vicios o defectos incurridos de carácter no trascendente del acto impugnado"*[7].

4.1.9 Por lo tanto, en atención a lo contemplado en el numeral 4.1.2 de la presente resolución, corresponde conservar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 7214-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 14° del TUO de la LPAG.

V. ANÁLISIS

5.1 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

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

a) Conforme a lo desarrollado en el punto 4.1 de la presente resolución, de la Resolución Directoral 7214-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019, se advierte que la Dirección de Sanciones - PA aplicó el Código 57 del Cuadro de Sanciones del REFSPA, el cual establece la sanción de multa, al resultar más favorable que la sanción establecida en el Subcódigo 45.2 del Código 45 del Cuadro de Sanciones del TUO del RISPAC (multa y suspensión de la licencia de operación

[5] MORON Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Octava edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A. Diciembre 2009.

[6] DANOS ORDÓÑEZ, Jorge. Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444. En: DANOS ORDOÑEZ, Jorge y OTROS. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444 – Segunda Parte. Lima: Ara Editores, Julio de 2003, p. 248.

[7] DANOS ORDÓÑEZ, Jorge. Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444. En: DANOS ORDOÑEZ, Jorge y OTROS. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444 – Segunda Parte. Lima: Ara Editores, Julio de 2003, p. 248.

de cinco (5) días efectivos de procesamiento); en consecuencia, no correspondía mantener ésta última sanción, en aplicación del Principio de Irretroactividad establecido en el inciso 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG.

b) Ahora bien, mediante la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 006-2018-PRODUCE[8], **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).

c) Por otro lado, 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"*[9].

d) 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 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.

e) Asimismo, el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, en cuanto al Principio de Razonabilidad, 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.

f) 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

---

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

[9] 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 (...)".

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

g) 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, tuvo en consideración 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 máximo 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.

h) 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).

i) 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.

j) 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"*[10].

k) 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

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

concordancia con las necesidades del momento, la oportunidad, conveniencia, utilidad y utilización de valorizaciones técnicas[11].

l) 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 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.

m) Por todo lo anterior, se concluye que aplicación del Principio de Retroactividad Benigna, así como 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.

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 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, el artículo 1º de la Resolución Ministerial Nº 084-2013-PRODUCE, el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE y el artículo 6º del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones aprobado por Resolución Ministerial Nº 094-2013-PRODUCE;

SE RESUELVE:

Artículo 1º.- CONSERVAR el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 7214-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019, conforme a los fundamentos expuestos en el numeral 4.1 de la presente resolución.

Artículo 2º.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa **SEAFROST S.A.C.,** contra la Resolución Directoral N° 7214-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 10.07.2019; en consecuencia, **CONFÍRMESE** lo resuelto en

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

la mencionada Resolución Directoral; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

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

Regístrese, notifíquese y comuníquese,

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