

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones
Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

RCONAS N° 00024-2024-PRODUCE/CONAS-UT

LIMA, 31 de enero de 2024

EXPEDIENTE N° : PAS - 00000857-2021
ACTO IMPUGNADO : Resolución Directoral N° 01239-2023-PRODUCE/DS-PA
ADMINISTRADO (s) : JESUS FELIX FIESTAS SANTAMARIA
MATERIA : Procedimiento administrativo sancionador
INFRACCIÓN (es) : Numerales 1 y 5 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y sus modificatorias.

SANCIÓN : **Inciso 1° artículo 134° RLGP:**
: **Multa: 0.812 UIT**
Inciso 5° artículo 134° RLGP:
Multa: 0.812 UIT
Decomiso: 4 t. del recurso hidrobiológico pota
Suspensión: Reducción de la suma de LMCE para la siguiente temporada de pesca correspondiente al armador en una cantidad equivalente al LMCE o PMCE de la embarcación pesquera infractora.

SUMILLA : **DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el señor **JESUS FELIX FIESTAS SANTAMARIA**, contra la Resolución Directoral N° 01239-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.05.2023; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción impuesta por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

VISTOS

El Recurso de Apelación interpuesto por el señor **JESUS FELIX FIESTAS SANTAMARIA**, en adelante (JESUS FIESTAS), mediante escrito con Registro N° 00036447-2023 de fecha 26.05.2023, contra la Resolución Directoral N° 01239-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.05.2023.



CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Acta de Fiscalización Desembarque N° 02-AFID 009280 de fecha 11.03.2021, los fiscalizadores al realizar la fiscalización de la embarcación pesquera “MI ROCIO ISABEL 1” con matrícula PL-52931-BM, constaron que a la fecha de comisión de los hechos el señor JESUS FIESTAS S, no contaba con el permiso de pesca para desarrollar actividades pesqueras no permitiendo el decomiso.
- 1.2 Posteriormente, con la Resolución Directoral N° 01239-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.05.2023¹, se sancionó al señor JESÚS FIESTAS con una multa de 0.812, por la infracción al inciso 1² del artículo 134° del RLGP y con multa de 0.812 UIT, el decomiso de 4 t., del recurso hidrobiológico pota y con la Reducción de la suma de LMCE, por la infracción tipificada en el inciso 5³ del artículo 134° del RLGP.
- 1.3 Mediante escrito con Registro N° 00036447-2023 de fecha 26.05.2023, el señor JESUS FIESTAS interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 01239-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.05.2023, presentado dentro del plazo de ley.

II. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 218.2 del artículo 218 y el artículo 220° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁴ (en adelante el TUO de la LPAG), así como el numeral 29.2 del artículo 29° del Decreto Supremo N.º 017-2017-PRODUCE y modificatoria, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas⁵, en adelante el REFSAPA; corresponde admitir y dar trámite al Recurso de Apelación interpuesto por el señor JESUS FIESTAS, al cumplirse los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en las mencionadas disposiciones.

III. ANÁLISIS DEL RECURSO:

3.1 Sobre la no comisión de la infracción prevista en el inciso 1° del artículo 134° del RLGP.

Alega que al haberse archivado la infracción por el inciso 20° del artículo 134° del RLGP, no le correspondía el decomiso del recurso ni el inicio del procedimiento administrativo sancionador al no haber infracción.

¹ Notificada a la recurrente mediante la Cédula de Notificación Personal N° 0000424-2023-PRODUCE/DS-PA, el día 05.05.2023.

² Artículo 134°.- Infracciones

Constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas las siguientes:

1. Impedir u obstaculizar las labores de fiscalización e investigación que realice el personal acreditado por el Ministerio de la Producción, la Dirección o Gerencia Regional de la Producción, el Instituto del Mar del Perú - IMARPE, los observadores de la Comisión Interamericana del Atún Tropical - CIAT u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente; así como negarles el acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera y acuícola, cuya presentación se exija de acuerdo a la normatividad sobre la materia.

³ Inciso 5 del artículo 134°

Extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca o encontrándose éste suspendido, o no habiéndose nominado, o sin tener asignado un Límite Máximo de Captura por Embarcación (LMCE) o un Porcentaje Máximo de Captura por Embarcación (PMCE), o sin estar autorizada para realizar pesca exploratoria o para cualquier otro régimen provisional.

⁴ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE.



Respecto de este extremo de la sanción impuesta al señor JESUS FIESTAS, es necesario mencionar que conforme al Acta de Fiscalización Desembarque 02 – AFID N° 002980 de fecha 11.03.2021, elaborada por el fiscalizador debidamente acreditado por el Ministerio de la Producción, en la cual se dejó constancia de lo siguiente: *“(la E/P se retiró del muelle sin descargar el recurso pota, no permitiendo continuar con la fiscalización, impidiendo y obstaculizando nuestra labor (...))”*.

Al respecto, la Dirección de Sanciones –PA, concluye que de los hechos constatados en el Acta de Fiscalización N° 02-AFID-002980, se dejó constancia que ante la verificación de una conducta infractora a través de la E/P MI ROCIO ISABEL 1, consistente en realizar actividades extractivas sin contar a bordo con el correspondiente equipo del sistema de seguimiento satelital- SISESAT, se informó al representante de la embarcación que se procedería a realizar el decomiso del recurso pota; sin embargo, no se brindó las garantías y facilidades para efectuar el mismo, procediéndose a retirar la embarcación del muelle sin haber descargado el recurso hidrobiológico pota. Por lo tanto, el señor JESUS FIESTAS, al impedir la realización del decomiso obstaculizando de esta manera las labores de fiscalización de los fiscalizadores acreditados por el Ministerio de la Producción.

Por lo tanto, en aplicación del principio de verdad material, en el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias que hayan sido autorizadas por ley; en consecuencia, del análisis respecto a las pruebas producidas que obran en el expediente, se llegó a la convicción que el recurrente el día 11.03.2021 impidió que el fiscalizador lleve a cabo la medida correctiva de decomiso⁶, establecida en el artículo 45° del REFSAPA, quedando por tanto acreditada la comisión de la infracción al numeral 1 del artículo 134° del RLGP, al haber impedido u obstaculizado las labores del fiscalizador.

Asimismo, corresponde señalar que al momento de la fiscalización no se encontraba archivada la infracción al inciso 20° del artículo 134° del RLGP, por lo que el señor JESUS FIESTAS, en ese momento tenía la obligación de permitir el decomiso.

3.2 Sobre la supuesta interpretación limitativa y restrictiva del Decreto Supremo N° 012-2011-PE

Alega, que el mencionado Decreto realiza una interpretación limitativa y restrictiva siendo lo más grave que contradice un marco normativo en que se reconoce al patrón como representante legal del titular de la embarcación, además que buscó regularizar el cambio de la titularidad, sin embargo, al no estar claras las normas aplicar para su otorgamiento, invoca el eximente de responsabilidad previsto en el artículo 257° literal e) del TUO de la LPAG.

⁶ Artículo 45°.- Medias Correctivas

Las medidas correctivas tiene como finalidad revertir, reponer, reparar o disminuir, en la medida de lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora ha provocado en los recursos hidrobiológicos, así como evitar un riesgo o daño a los mismos, y se llevan a cabo en forma inmediata al momento de la fiscalización, pudiendo aplicarse una o más de las medidas siguientes:

1.- Decomiso



Al respecto, la conducta imputada al señor JESUS FIESTAS, prescribe taxativamente como conducta infractora extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca, en concordancia con lo establecido en el numeral 1 del artículo 76⁷ de la LGP, respecto a que está prohibido realizar actividades pesqueras sin el permiso de pesca.

Sobre el particular, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 43⁸ de la LGP, las personas naturales requerirán permiso de pesca para la operación de embarcaciones pesqueras de bandera nacional.

En esa misma línea el artículo 34° del RLGP dispone que el permiso de pesca es indesligable de la embarcación pesquera a la que corresponde, señalando además que la transferencia de la propiedad o posesión de las embarcaciones pesqueras de bandera nacional durante la vigencia del permiso de pesca conlleva la transferencia de dicho permiso en los mismos términos y condiciones en que se otorgaron y que **sólo realiza actividad extractiva el titular del permiso de pesca. (el resaltado es nuestro)**

Siendo ello así, se desprende que el acceso al desarrollo de las actividades pesqueras está condicionado al otorgamiento del título habilitante que emite la administración para dichos efectos; por tanto, **solo puede realizar actividades extractivas el titular del permiso de pesca a partir que el derecho es otorgado. (el resaltado es nuestro)**

Dicho eso, ahora si bien el señor JESUS FIESTAS en merito a la sucesión intestada contenida en el Asiento A00001 de la Partida N° 11343848⁹ del Registro de Sucesión Intestada (Rubro: Causante y sus herederos) de la Zona Registral N° II – Sede Chiclayo, donde se aprecia el Acta de Protocolización de Sucesión Intestada N° 248 de fecha 28.10.2020, obtuvo en su calidad de heredero la posesión de la embarcación “MI ROCIO YSABEL 1” con matrícula PL-52931-BM¹⁰, no contaba con el derecho administrativo correspondiente (titularidad del permiso de pesca) para desarrollar actividades pesqueras.

De lo señalado se desprende que el acceso al desarrollo de las actividades pesqueras está condicionado al otorgamiento del título habilitante que emite la administración para dichos efectos; en consecuencia, sólo puede realizar actividades extractivas el titular del permiso de pesca a partir que el derecho es otorgado, pues de lo contrario incurre en el la comisión de la infracción prevista en el inciso 5 del artículo 134° del RLGP, referido a que se considera como sujeto infractor a quien realice actividades extractivas sin ser el titular del derecho administrativo. En atención a lo expuesto queda acreditada la comisión de la infracción señalada por parte del señor JESUS FIESTAS.

En cuanto a lo mencionado que Decreto Supremo N° 006-2016-PRODUCE, modificado por Decreto Supremo N° 015-2020-PRODUCE, reconoce al patrón como representante del

⁷ Artículo 76.-

1.- Está prohibido Realizar actividades pesqueras sin la concesión, autorización, permiso o licencia correspondiente, o contraviniendo las disposiciones que las regulan.

⁸ Artículo 43.- Para el desarrollo de las actividades pesqueras conforme lo disponga el Reglamento de la presente Ley, las personas naturales y jurídicas requerirán de lo siguiente:

c) Permisos de Pesca

1.- Para la operación de embarcaciones pesqueras de bandera nacional.

⁹ Adjunta al expediente.

¹⁰ Permiso de pesca otorgado mediante Resolución Directoral N° 00240-2020-PRODUCE/DGPCHDI de fecha 29.06.2020, a la señora YSABEL SANTAMARIA DE FIESTAS, en su calidad de socia de la COOPERATIVA PESQUERA SAN JOSE LIMITADA.



titular de pesca, lo manifestado en este extremo constituye una declaración de parte no sustentada en medio probatorio alguno que puede generar certeza. En consecuencia, las actuaciones realizadas por dicha persona se entienden desarrolladas en nombre de los titulares del permiso de pesca, sin perjuicio a ello como ya se ha señalado en el presente caso el señor JESUS FIESTAS no era titular de permiso de pesca.

En cuanto al error inducido por la administración¹¹ regulado en el literal e) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, contrariamente a lo señalado por el señor JESUS FIESTAS, la administración no pudo inducirlo a error, pues las normas señaladas precedentemente no indican expresamente que se abstendría de sancionar a los administrados por no contar con el permiso de pesca sino todo lo contrario.

Además, al ser una persona dedicada al rubro pesquero conoce las consecuencias que acarrea la inobservancia de las normas que rige el sector pesquero razón por la cual, no se evidencia que se haya inducido a error al señor JESUS FIESTAS, en ese sentido no corresponde aplicar el eximente de responsabilidad administrativa, desestimándose lo alegado en este extremo.

IV. OTRAS CONSIDERACIONES

En el presente caso, es pertinente mencionar que en el análisis de la sanción a imponer la Dirección de Sanciones – PA, declaró INAPLICABLE la sanción de decomiso del recurso hidrobiológico pota. En ese sentido, está Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería, realizará un análisis correlativo respecto a la propiedad de los recursos hidrobiológicos, el aprovechamiento indebido de estos y el enriquecimiento sin causa de los administrados a raíz del decomiso de recurso hidrobiológico pota declarado inaplicable por la Administración.

4.1 EN CUANTO A LA PROPIEDAD DE LOS RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS

En primer lugar, es necesario mencionar que el artículo 66° de la Constitución Política del Perú, establece que: ***“Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.” (el resaltado es nuestro)***

Al respecto, Tribunal Constitucional en el quinto fundamento de la sentencia emitida en el Expediente N° 0003-20 06-PI/TC ha señalado que: ***“Como ha precisado este Tribunal, los recursos naturales pueden ser definidos como el conjunto de elementos que brinda la naturaleza para satisfacer las necesidades humanas, en particular, y las biológicas, en general. Representan aquella parte de la naturaleza que tiene alguna utilidad actual o potencial para el ser humano. Que los recursos naturales, in totum, sean patrimonio de la Nación, implica que su explotación en ningún caso puede ser separada del interés nacional y el bien común, por constituir una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto, por lo que queda proscrita su explotación con fines exclusivamente***

¹¹ Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.



individualistas o privatísticos. Los recursos naturales reposan jurídicamente en el dominio del Estado, como expresión jurídico política de la Nación. Reconocer que el Estado es soberano en su aprovechamiento (artículo 66º de la Constitución), significa que es bajo su ius imperium y supervisión que debe desarrollarse su aprovechamiento y goce” (subrayado agregado)

Mediante el artículo 3 y el numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, se establece que PRODUCE es la entidad competente en pesquería; y que tiene como función rectora gestionar los recursos del sector.

De otra parte, el artículo 3º de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, aprobado por la Ley N° 26821, precisa que: **“Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como: (...) c. la diversidad biológica; como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; (...)” (el resaltado y subrayado es nuestro)**

Esta misma ley, en su artículo 6º prescribe lo siguiente: *“El Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales. Su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos”.*

En esa línea, el artículo 19º de la citada Ley, dispone que: *“Los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso natural. En cualquiera de los casos, el Estado conserva el dominio sobre estos, así como sobre los frutos y productos en tanto ellos no hayan sido concedidos por algún título a los particulares.” (el resaltado y subrayado es nuestro)*

Al respecto, Manuel Pulgar Vidal Otorola¹² opina que: *“(…) El debate sobre el dominio de estos recursos deriva, evidentemente, de su **importancia** económica. La Ley de recursos naturales, basada en el concepto de **dominio eminential**, estableció mecanismos a partir del cual el Estado otorga derechos de aprovechamiento a los particulares, manteniendo este un dominio latente. (...)” (el resaltado y subrayado es nuestro).*

En concordancia a lo antes señalado, el artículo 2 de la LGP dispone que: **“Son patrimonio de la Nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional.” (el resaltado es nuestro).**

El artículo 9 del mismo cuerpo legal establece que *“El Ministerio de Pesquería, sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determinará, según el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos. Los derechos*

¹² “Los recursos naturales, el derecho y la visión de desarrollo”. *Ius la revista*, N° 36,



administrativos otorgados se sujetan a las medidas de ordenamiento que mediante dispositivo legal de carácter general dicta el Ministerio”.

Bajo el contexto normativo antes descrito, podemos concluir que, si bien los recursos naturales corresponden al dominio del Estado, y en virtud a esta posición asume la obligación de administrarlos en atención al interés común de la nación, también se reconoce la posibilidad de ceder a favor de los particulares ciertos derechos (permisos, autorizaciones, concesiones, etc.) que les permitan a estos disfrutar y percibir los beneficios de su explotación.

Claro está, para que la percepción de los beneficios de la explotación sea válida y legítima, ésta debe realizarse de acuerdo a los parámetros económicos (pago de derechos), fácticos y normativos fijados por el órgano rector competente (Ministerio de la Producción) para el aprovechamiento de estos recursos.

Ante tal escenario, aquellos particulares que se dediquen al aprovechamiento de los recursos naturales, deberán realizar dicha actividad, indefectiblemente, bajo los parámetros establecidos por el Estado, de lo contrario, como está dicho, no existirán ni podrán reclamarse legítimamente derechos derivados de la misma.

Es por ello que, el Estado, a través de sus órganos competentes, al mismo tiempo que fija las condiciones, derechos y obligaciones a efectos de llevar a cabo un adecuado uso del patrimonio de la nación, como lo son los recursos naturales; también ejerce una labor de fiscalización con la finalidad de verificar el estricto cumplimiento de las normas que regulan esta actividad económica.

En el caso del aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos, debemos recordar, que estos se encuentran sujetos a fiscalización bajo la competencia del Ministerio de la Producción, entidad que a través de sus órganos competentes y en el marco de las disposiciones legales cumple con su labor fiscalizadora en el ámbito nacional, respecto de aquellas personas naturales o jurídicas que cuenten o no con autorización para su explotación.

Es así que lo manda el artículo 7 de del Decreto Legislativo N° 1047 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, cuyo numeral 7.2 establece como una de sus funciones "*7.2 Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad fiscalizadora, sancionadora y de ejecución coactiva correspondiente. Para estos efectos podrá dictar las medidas cautelares y correctivas correspondientes*".

4.2 EN CUANTO AL DECOMISO DE LOS RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS Y EL ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA

En nuestra legislación, se estableció mediante el artículo 78° de la LGP, que las personas naturales o jurídicas **que infrinjan las disposiciones establecidas en la presente Ley, y en todas las disposiciones reglamentarias sobre la materia**, se harán acreedoras, según la gravedad de la falta a una o más de las sanciones siguientes: a) Multa, b) Suspensión de la concesión, autorización, permiso o licencia, **c) Decomiso**; y d) Cancelación definitiva de la concesión, autorización, permiso o licencia. En ese orden.



El RLGP prevé que “*Artículo 136.- Medidas cautelares o provisionales y clases de sanciones* 136.1 *Conforme a lo previsto en el artículo 78 de la LGP, la infracción a la legislación pesquera se sanciona, indistinta o conjuntamente, con multa, suspensión, **decomiso definitivo** o cancelación de la autorización, licencia, concesión o permiso*”. (El resaltado es nuestro).

Así, en concordancia con ello, el Cuadro de Sanciones del REFSAPA, fija el decomiso (definitivo) como sanción a una diversidad de infracciones, en la mayoría de ellas, aparejada a la sanción de multa. Es decir, una sanción compuesta por la multa y otros elementos como el decomiso del total del recurso o del porcentaje en exceso de la tolerancia establecida del recurso o producto hidrobiológico.

De este modo, conforme al numeral 38.2 del artículo 38° del REFSAPA, **la sanción de decomiso se cumple con la pérdida de la propiedad de los recursos hidrobiológicos**, productos o bienes materia de la infracción, cuando el acto administrativo queda firme o agota la vía administrativa. (El resaltado y subrayado es nuestro).

De la misma forma que la normativa arriba citada enmarca la figura del decomiso en su naturaleza de sanción, adquiriendo su condición de definitivo; la normativa de marras también considera la existencia del decomiso sin esa connotación estrictamente punitiva. Así, sobre la base jurídica dotada por los artículos 157° y 256° del TUO de la LPAG, que habilita a la Administración, cumpliendo ciertas condiciones, adoptar medidas cautelares o de carácter provisional, el REFSAPA admite el decomiso ya no como sanción, sino como medida correctiva o como medida cautelar o provisional.

Según el artículo 45° del REFSAPA, **el decomiso constituye una medida correctiva** que, junto con otras, tienen “*como finalidad revertir, reponer, reparar o disminuir, en la medida de lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora ha provocado en los recursos hidrobiológicos, así como evitar un riesgo o daño a los mismos, y se llevan a cabo en forma inmediata al momento de la fiscalización*”. Es el caso, a manera de ejemplo, de que producto de la fiscalización se descubra la existencia de recurso o producto hidrobiológico en mal estado, o protegidos y cuya pesca se encuentre prohibida, o la utilización de aparejos o artes de pesca proscritos, etc.

De igual manera, el mismo cuerpo normativo, instituye al decomiso como medida cautelar o provisional, el cual, junto con la suspensión del derecho otorgado “*tiene como finalidad asegurar la eficacia de la resolución final*”, pudiéndose aplicar separada o de manera conjunta.

Hace ya varios lustros, el Tribunal Constitucional, en referencia a este tipo de medidas que pueden ser adoptadas por las autoridades del sector pesquero, señaló “*Que, en materia de pesquería, es posible establecer medidas cautelares (también denominadas, precautorias o de carácter provisional), a fin de que el procedimiento de fiscalización y sanción sea efectivo y cumpla con el fin de desincentivar las conductas infractoras que atenten contra el interés público. De allí se desprende que el establecimiento de medidas cautelares tiene por finalidad no solamente asegurar la eficacia de la resolución dictada como consecuencia del procedimiento administrativo sancionador, sino, además, evitar la perpetuación de los efectos de la conducta antijurídica reprobada*” (EXP. N.º 04883-2007-PA/TC, fj. 10).



El mismo Alto Tribunal, en decisión coetánea señaló sobre este punto que *“es posible que sean establecidas medidas precautorias, a fin de que el procedimiento de fiscalización y sanción sea efectivo y cumpla con el fin de desincentivar las conductas infractoras que atenten contra el interés público”*., continúa señalando el tribunal que: *“(…) el decomiso, por su naturaleza, ha sido instituido para la prevención y sanción de aquellas conductas que supongan un peligro para la diversidad biológica y una depredación de los recursos naturales. Siendo que adquiere mayor efectividad si se impone de manera cautelar. por cuanto, de otro modo, cabría la posibilidad de que el infractor aproveche económicamente los recursos naturales obtenidos de manera ilícita, lo cual contraviene el principio de razonabilidad. propio del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública (artículo 230º de la Ley N° 27444, del Procedimiento Administrativo General); en virtud del cual las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción”*. (EXP: N.º 5243-2007-PA/TC, fj.11). (el subrayado es nuestro).

A pesar de la importante función que cumple, como ya hemos anotado, el decomiso cautelar y el preventivo, fácticamente se producen circunstancias por las cuales tales medidas la Administración no puede adoptarlas en el momento en que se desarrolla la fiscalización in situ o se conoce de los hechos a través de la supervisión en gabinete. Así, en algunos casos, es el administrado quien, a través de conductas activas (de manera forzada y en algunos casos violenta) o pasiva (impedimento del paso o no autorización) no hace posible se lleve a cabo el decomiso. Otras veces, por razones logísticas, a partir de los cuales es la Administración la que no cuenta con los medios para realizar tal decomiso.

Como se ha expuesto, esas u otras razones a veces impiden a la Administración ejecutar el decomiso oportunamente (como medida cautelar o provisional), pero esta circunstancia de ninguna manera afecta o debe afectar la resolución final del procedimiento administrativo sancionador si, finalmente, declara al administrado responsable de la infracción imputada y ésta tiene como sanción atribuida el decomiso, que, en este caso, sería definitivo.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua, el término *“decomiso”*, en su segunda acepción refiere a *“Pena accesoria a la principal que consiste en la privación definitiva de los instrumentos y del producto del delito o falta”*. Por su lado, la Enciclopedia Jurídica Omeba, consigna para *“decomiso”*, que es un concepto de carácter universal *“porque en todas partes y en todos los tiempos ha sido norma generalizada privar al infractor de leyes fiscales o penales, de los elementos que constituyen bien el hecho, bien el medio de la infracción”*.

Los términos antes expuestos grafican, sin duda, el objeto del decomiso: extraer del ámbito del infractor aquello que obtuvo de manera ilícita o indebida e, incluso, en algunos casos, los instrumentos con los que dichos actos fueron realizados. Así, por ejemplo, recursos hidrobiológicos obtenidos sin contar con el permiso correspondiente o excediendo los límites de cuota fijados, o en tallas prohibidas o en temporada de veda, o recursos protegidos o en zonas proscritas. O también utilizando artes y aparejos prohibidos o no autorizados, explosivos u otros elementos proscritos, o procesar, transportar o comercializar productos para los cuales no se tiene autorización, etc.



Se trata pues, y esta es la finalidad última del decomiso, de asegurarle al infractor que no podrá obtener beneficios de su ilícito actuar, que infringir la ley no vale la pena pues nunca, sobre ese supuesto podrá legitimarse cualquier beneficio obtenido. En suma, cumplir su *“fin de desincentivar las conductas infractoras que atenten contra el interés público”*, tal como lo afirmó el Tribunal Constitucional en la sentencia citada ut supra. Esto va de la mano con el Principio de Razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG cuando establece que *“Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción”*.

Teniendo en claro la naturaleza, objetivo y finalidad de la sanción de decomiso no resulta de recibo que, por no haberse ejecutado como medida provisional al momento de la fiscalización (es decir, antes incluso del inicio del procedimiento administrativo sancionador), el infractor finalmente hallado responsable termine beneficiándose de su ilícito actuar. Esto ocurre así cuando los recursos o productos no decomisados son aprovechados económicamente por el Administrado sancionado. O cuando sigue manteniendo en propiedad bienes que, en razón de la sanción, debieron pasar a serlo del estado, como es el caso de los aparejos y artes de pesca.

La Dirección de Sanciones ha venido utilizando, como ha ocurrido en el presente caso, en que no pudo materializarse el decomiso provisional la expresión de que el decomiso deviene en *“INAPLICABLE al no haberse realizado in situ”*. Utiliza la expresión cualquiera haya sido el motivo de la irrealización del decomiso en su oportunidad.

Nosotros consideramos, sin embargo, que tal término no es el apropiado para describir la circunstancia. Decir que un DECOMISO SANCIÓN no es aplicable porque no se hizo el DECOMISO PROVISIONAL en su oportunidad es confundir las cosas. El decomiso provisional, como se ha dicho, tiene una finalidad específica, que es la de asegurar el cumplimiento de una eventual sanción futura o impedir un agravamiento de una situación existente. El que se realice o no es indiferente respecto al cumplimiento de una sanción de decomiso que está prevista en la normativa vigente y que no se puede soslayar, ni declarar su *“inaplicabilidad”* por parte de la misma Administración.

En realidad, el decomiso como sanción sí aplica, aunque no se pueda ejecutar, al menos como tal. Pero ello no implica que el estado convalide el beneficio económico indebido obtenido por el administrado con los recursos o productos que debieron serle decomisados y, pasar más bien, al dominio del estado para su aprovechamiento por este, de la mejor manera que responda al interés público. Es más, incluso hay determinadas infracciones que implican que los recursos o productos nunca dejaron de ser patrimonio nacional bajo la custodia estatal.

Cuando el Estado autoriza o permite el aprovechamiento económico de determinados recursos naturales que conforman el Patrimonio de la Nación, tal autorización se circunscribe estrictamente a sus límites y parámetros. Solo en esos términos es que el Administrado puede apropiarse de esos recursos. Todo lo que esté al margen de ello constituiría apropiación indebida de una porción del Patrimonio de la Nación que no ha sido autorizada. El estado conserva el dominio y propiedad sobre estos, así como sobre los frutos y productos, en tanto ellos no hayan sido concedidos por algún título a los particulares.



El sentido común basta para entender que, al menos tratándose de recursos o productos hidrobiológicos no decomisados al momento de la fiscalización, no puedan serlo dos o tres años después en que concluya el procedimiento administrativo sancionador. Pero eso, como hemos dicho, no lo hace inaplicable. Lo hace INEJECUTABLE. El presente caso sirve para graficar el asunto. La empresa recurrente, realizó actividades extractivas sin ser el titular del derecho administrativo; es decir, sin permiso de pesca; y además excedió el LMCE asignado a la embarcación pesquera “MI ROCIO ISABEL 1” con matrícula PL-52931-BM. Consecuentemente, debieron ser decomisados las **4 T.** del recurso hidrobiológico pota extraído; pero tal medida no pudo ejecutarse por la sencilla razón que se impidió u obstaculizó las labores de fiscalización. Sería absurdo pretender que hoy, casi más de un año después, se ordene el decomiso de dicho recurso. Tal medida no se puede ejecutar.

No se puede ejecutar el decomiso del recurso hidrobiológico mencionado, pero ese recurso, en razón de haberse acreditado la infracción del Administrado, es un recurso que pertenecía al Estado. No obstante, ello, el administrado lo mantuvo en su poder y se aprovechó económicamente con él. En otras palabras, obtuvo un beneficio económico con unos bienes que no le pertenecían, que le pertenecían al estado. Es decir, se ha producido lo que la ley (artículo 1954° del Código Civil) y la doctrina denomina “enriquecimiento sin causa”, “enriquecimiento indebido” o “enriquecimiento incausado”.

Al respecto, en cuanto la institución jurídica del enriquecimiento sin causa, la jurisprudencia nacional ha establecido que: “(...) regula el deber de indemnizar o restituir que tiene aquel que haya obtenido una ventaja patrimonial indebida a expensas del detrimento o empobrecimiento de otro; por tanto, esta figura requiere de la existencia de los siguientes supuestos: la ventaja y el detrimento patrimoniales correlativos; la falta de justificación y la consecuencia o mandato legal de indemnización. También hay que agregar que el artículo mil novecientos cincuenticinco del acotado Código Sustantivo establece otro requisito más, esto es, que esta acción in rem veso (enriquecimiento sin causa) no es procedente cuando la persona que ha sufrido el perjuicio puede ejercitar otra acción para obtener la respectiva indemnización; siendo así, del numeral en mención se entiende que la acción de enriquecimiento sin causa es subsidiaria de otra acción...”. (Casación N° 936-2005 Ayacucho, El Peruano, 30.11.2006, pp. 17893-17894).

Asimismo, en otro pronunciamiento de la jurisprudencia nacional se resolvió que: “se debe advertir que una distinción entre el enriquecimiento indebido y la indemnización de daños y perjuicios, pues aquella, busca reclamar aquel valor con el que se ha enriquecido el demandado (aspecto restitutorio), mas no busca indemnizar los daños y perjuicios sufridos por el demandante (aspecto resarcitorio). (...) Entonces, el supuesto de hecho contenido en el artículo 1954° del Código Civil (según el cual aquel que se enriquece indebidamente a expensas de otro está obligado a indemnizarlo), tiene un efecto restitutorio, en donde su límite está constituido en la magnitud del empobrecimiento, por ello, el término ‘indemnizatorio’ contenido en la norma materia de análisis no consiste en la búsqueda de la reparación del daño sufrido y como tal abarque a los daños patrimoniales (daño emergente y lucro cesante) y extrapatrimoniales, sino a buscar la reducción del patrimonio del demandado, dentro de los límites del enriquecimiento injustificado que ha obtenido” (CAS. N° 513-2008 Piura, El Peruano, 04.09.2008, pp. 22976 - 22977).

Entonces, en este orden de ideas, si bien el decomiso no se puede ejecutar, subsiste el derecho del estado a reclamar la restitución del valor de aquello con lo que el



administrado se benefició indebidamente. En el presente caso sería el valor comercial del recurso hidrobiológico pota no decomisado. En otros casos será el valor comercial de la merluza, el atún, el pulpo, etc.

Dada la naturaleza de los procedimientos para procurar la restitución económica que corresponde al Estado, será necesario poner de conocimiento de la Procuraduría Pública del Ministerio de la Producción, los términos de la presente resolución, a fin de que, conforme a las competencias que tiene atribuidas, lleve a cabo las acciones que considere pertinentes.

En el caso particular que nos ocupa, si bien mediante la Resolución Directoral N° 01239-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.05.2023, se sancionó al señor JESUS FIESTAS con el decomiso de 4t., del recurso hidrobiológico pota al haber realizado actividades pesqueras sin el permiso de pesca correspondiente (Numeral 5 del artículo 134° del RLGP), se verifica también que dicho extremo de la sanción se declaró inaplicable respecto de la cantidad de 4 T, se verifica que el día 11.03.2021, no se llevó a cabo el decomiso del recurso hidrobiológico pota, en tanto fue impedido puesto que se procedió a retirar la embarcación "MI ROCIO ISABEL 1" con matrícula PL-52931-BM, obstaculizando las labores de fiscalización; por lo tanto, tal como se ha establecido *ut supra*, se benefició económicamente con las **4T** del mencionado recurso; las cuales conforme a la Calculadora de Depósitos de CHI del Ministerio de la Producción equivaldría a S/ 3,656¹³.

En ese sentido, a efecto de reclamar dicha acreencia, la Dirección de Sanciones – PA deberá requerir al señor JESUS FIESTAS el pago del decomiso declarado inaplicable respecto de la cantidad de **4 T** del recurso hidrobiológico pota; no obstante, en caso de incumplimiento de lo anterior, deberá remitir los actuados a la Procuraduría Pública del Ministerio de la Producción, a efectos que realice las acciones legales que correspondan de acuerdo a sus funciones, a fin que el señor JESUS FIESTAS cumpla con pagar el valor comercial de las **4 T**, del recurso hidrobiológico pota, para lo cual deberá tener en cuenta la valorización efectuada.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones - PA, el señor JESUS FIESTAS incurrió en la comisión de las infracciones tipificadas en los numerales 1 y 5 del artículo 134° del RLGP.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en la LGP; el RLGP; el REFSPA y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas en el 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 numeral 4.2 del artículo 4° del TUO de la LPAG; la Resolución Ministerial N° 574-2018-PRODUCE, y, estando al pronunciamiento efectuado mediante Acta de Sesión N° 003-2024-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 29.01.2024, del Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

¹³ Conforme a la calculadora de depósitos de CHI de la página web del Ministerio de la Producción www.produce.gob.pe. Siendo el monto del decomiso S/ 3656 soles y S/ 4,023.62 soles de interés generado desde la fecha de comisión de la infracción a la fecha de celebración de la presente vista de causa. Asimismo, es pertinente indicar que la valorización efectuada a través de la calculadora de depósitos es un valor estimado, referencial.



SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 01239-2023-PRODUCE/DS-PA de fecha 03.05.2023; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de decomiso impuesta y la multa correspondiente de la infracción tipificada en los incisos 1 y 5 del artículo 134° del RLGP, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 2°.- DECLARAR que la presente resolución agota la vía administrativa, no procediendo ningún recurso en esta vía.

Artículo 3°.- DISPONER que la Dirección de Sanciones –PA, requiera al señor JESUS FELIX FIESTAS SANTAMARIA el pago del decomiso declarado inaplicable respecto de la cantidad de **4 T** del recurso hidrobiológico pota.

Artículo 4°.- DISPONER que en caso de incumplimiento de lo señalado en el artículo 2° de la presente resolución, la Dirección de Sanciones – PA, deberá remitir copia de los actuados a la Procuraduría Pública del Ministerio de la Producción, a efectos que de acuerdo a sus funciones, evalúe los hechos mencionados por este Consejo en el ítem VI de la presente Resolución, y adopte las acciones que correspondan.

ARTÍCULO 5°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación al señor JESUS FELIX FIESTAS SANTAMARIA conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y publíquese,

LUIS ANTONIO ALVA BURGA

Presidente

Área Especializada Unipersonal Transitoria de Pesquería
Consejo de Apelación de Sanciones

