



## *Resolución Consejo de Apelación de Sanciones*

**RCONAS N° 00048-2024-PRODUCE/CONAS-2CT**

**LIMA, 17 de mayo de 2024**

- EXPEDIENTE n.º** : PAS-00000297-2021
- ACTO IMPUGNADO** : Resolución Directoral n.º 00523-2024-PRODUCE/DS-PA
- ADMINISTRADO** : PESQUERA EXALMAR S.A.A.
- MATERIA** : Procedimiento administrativo sancionador
- INFRACCIÓN** : Numeral 3 del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca  
**Multa:** 11.229 Unidades Impositivas Tributarias, en adelante UIT  
**Decomiso:** del total del recurso hidrobiológico anchoveta  
**Suspensión:** de 19 días efectivos de pesca para la extracción de recursos hidrobiológicos de la embarcación pesquera MARIA MERCEDES
- SUMILLA** : *Se declara INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por PESQUERA EXALMAR S.A.A. contra la Resolución Directoral n.º 00523-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 21.02.2024.*

**VISTO:**

El recurso de apelación interpuesto por **PESQUERA EXALMAR S.A.A.** identificada con R.U.C. n.º 20380336384, (en adelante **EXALMAR**), mediante el escrito con registro n.º 00017613-2024 de fecha 13.03.2024, contra la Resolución Directoral n.º 00523-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 21.02.2024.

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1 Mediante el Acta de Fiscalización Tolva (Muestreo) - E/PM 0701-114 N.º 001148, de fecha 24.05.2020, los fiscalizadores acreditados por el Ministerio de la Producción<sup>1</sup>, constataron

<sup>1</sup> En el operativo de control llevado a cabo en la Planta de Procesamiento Pesquero de Alto Contenido Proteínico de titularidad de PESQUERA EXALMAR S.A.A.



que la E/P MARIA MERCEDES<sup>2</sup> con matrícula PL-11393-CM<sup>3</sup>, descargó 105.185 t., del recurso hidrobiológico anchoveta<sup>4</sup>. Al efectuarse el muestreo biométrico<sup>5</sup> se determinó que el 59.12% constituían ejemplares juveniles, cifra que difiere de lo declarado en el Reporte de Calas con código de Bitácora Web n.º 11393-202005232237, en el cual se reportó un promedio ponderado de 1.11%, advirtiéndose por tanto, una diferencia de 58.01% de lo declarado.

- 1.2 Mediante Resolución Directoral N° 02543-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 06/10/2022 se resolvió sancionar a **EXALMAR** con una multa de **6.016 UIT** y el decomiso del total del recurso hidrobiológico anchoveta, por haber incurrido en la comisión de la infracción tipificada en el numeral 3<sup>6</sup> del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo n.º 012-2001-PE y sus modificatorias (en adelante RLGP).
- 1.3 Con Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 00142-2023-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 23.10.2023, se resolvió declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 02543-2022-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.10.2022<sup>7</sup>; y, la caducidad<sup>8</sup> del Procedimiento Administrativo Sancionador tramitado con el expediente PAS-00000297-2021, dándolo por concluido, asimismo se dispuso que la Dirección de Supervisión y Fiscalización – PA evalúe si corresponde iniciar un nuevo procedimiento administrativo sancionador contra EXALMAR.
- 1.4 En mérito de ello, con Cédula de Notificación de Imputación de Cargos n.º 00002795-2023-PRODUCE/DSF-PA, se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador, por la comisión de la infracción al numeral 3 del artículo 134 del RLGP.
- 1.5 Posteriormente, con la Resolución Directoral n.º 00523-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 21.02.2024<sup>9</sup>, se sancionó a **EXALMAR** por la infracción tipificada en el numeral 3 del artículo 134 del RLGP; imponiéndosele las sanciones descritas en el exordio de la presente resolución.
- 1.6 **EXALMAR** mediante escrito con Registro n.º 00017613-2024 de fecha 13.03.2024, interpuso recurso de apelación contra la precitada resolución sancionadora y solicitó se le conceda Audiencia para sustentar informe oral.
- 1.7 Con Carta n.º 00000050-2024-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 02.02.2024, se programó Audiencia de Informe Oral para el día 18.04.2024, a la cual **EXALMAR** no asistió.
- 1.8 Con escrito de Registro N° 00028008-2024 de fecha 17.04.2024 **EXALMAR** solicitó la reprogramación de la Audiencia de Informe Oral, la cual se otorgó para el 25.04.2024<sup>10</sup>, llevándose a cabo en la fecha fijada, conforme consta en el Acta de Asistencia obrante en el expediente.

<sup>2</sup> Embarcación Pesquera de mayor escala.

<sup>3</sup> Cuyo titular del permiso de pesca es PESQUERA EXALMAR S.A.A.

<sup>4</sup> Reporte de Recepción n.º 6340.

<sup>5</sup> Parte de Muestreo 0701-114 n.º 004437, de fecha 24.05.2020, realizado de acuerdo a lo establecido en la Resolución Ministerial n.º 353-2015-PRODUCE (Aprueba las disposiciones para realizar el muestreo de recursos hidrobiológicos)

<sup>6</sup> **Artículo 134. - Infracciones**

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

3. Presentar información o documentación incorrecta al momento de la fiscalización o cuando sea exigible por la autoridad administrativa de acuerdo a la normatividad sobre la materia (...).

<sup>7</sup> Se advirtió que se aplicó el factor atenuante del 30% que no correspondía, sino el agravante por reincidencia y suspensión.

<sup>8</sup> De acuerdo a lo dispuesto en los incisos 1 y 2 del artículo 259 del TUO de la LPAG, se verificó que transcurrió en exceso el plazo de los nueve (09) meses para determinar la existencia de la infracción imputada, el cual venció el 02.03.2022

<sup>9</sup> Notificada el 22.02.2024 mediante Cédula de Notificación Personal n.º 00001142-2024-PRODUCE/DS-PA

<sup>10</sup> Notificada mediante Carta n.º 00000070-2024-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 22.04.2024.



1.8 Con escrito de Registro N° 00028788-2024 de fecha 19.04.2024, presentó la ampliación de su recurso de apelación.

## 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 General<sup>11</sup> (en adelante el TUO de la LPAG), así como el numeral 29.2 del artículo 29 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas<sup>12</sup>, (en adelante el REFSAPA); corresponde admitir y dar trámite al recurso de apelación interpuesto por **EXALMAR** al cumplirse los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en las mencionadas disposiciones.

## III. ANÁLISIS DEL RECURSO, FUNDAMENTOS ADICIONALES E INFORME ORAL:

A continuación, se precisarán y analizarán los argumentos de **EXALMAR**:

### 3.1 Sobre la no existencia de mecanismos aprobados por el Ministerio de la Producción respecto al muestreo a bordo

**EXALMAR**, alega que realiza actividades de pesca respetando los principios de pesca responsable y conservación del medio ambiente y que no existen mecanismos aprobados por el Ministerio para validar la información de la bitácora, ya que la Resolución Ministerial n.° 00456-2020-PRODUCE fue emitida después de ocurridos los hechos. Por lo que, no es hasta la publicación de la citada Resolución Ministerial, es decir más de 04 años después de la entrada en vigencia del Decreto Supremo n.° 024-2016-PRODUCE, que la administración aprobó el procedimiento de muestreo biométrico del recurso anchoveta y anchoveta blanca a bordo de las embarcaciones pesqueras, siendo materialmente imposible determinar si se ha excedido el porcentaje de juveniles y adicionalmente se debe tener en cuenta que una vez recabado el boliche existe un impedimento legal de realizar descartes por ser esta práctica perjudicial para el medio ambiente.

Al respecto, cabe señalar que mediante el Decreto Supremo N° 024-2016-PRODUCE, el Ministerio de la Producción estableció medidas para fortalecer el control y vigilancia de la actividad extractiva para la conservación y aprovechamiento sostenible del recurso anchoveta, con la introducción progresiva de medios automatizados de control y vigilancia de la actividad extractiva, estableciéndose la obligación de los titulares de permisos de pesca<sup>13</sup> de registrar y comunicar al Ministerio de la Producción, la información sobre la captura de anchoveta a través de la Bitácora Electrónica, la cual debe ser fidedigna y en tiempo real, que le permita al Ministerio de la Producción, como ente rector del sector pesca, disponer la suspensión inmediata de las actividades extractivas a

<sup>11</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo n.° 004-2019-JUS y sus modificatoria.

<sup>12</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE y sus modificatoria.

<sup>13</sup> Artículo 3.- Obligaciones de los titulares de permiso de pesca de pesca que realizan actividades extractivas del recurso anchoveta  
Los titulares del permiso de pesca a que se refiere el artículo 2 del presente dispositivo legal deben cumplir obligatoriamente, lo siguiente:

3.1 Registrar y comunicar al Ministerio de la Producción, la información sobre la captura de anchoveta a través de la Bitácora Electrónica u otros medios que el Ministerio de la Producción implemente.

3.2 Designar a un miembro de la tripulación a cargo de realizar el muestreo biométrico a bordo luego de finalizar cada cala.



fin de garantizar la sostenibilidad del citado recurso, principalmente de la fracción juvenil.<sup>1415</sup>

Asimismo, cabe mencionar que el Decreto Supremo N° 024-2016-PRODUCE, estableció como obligación de los titulares de permiso de pesca que realizan actividades extractivas del recurso anchoveta, la designación de un miembro de la tripulación a cargo de realizar el muestreo biométrico a bordo luego de finalizar cada cala; por lo que, debe entenderse que el personal designado a cargo de realizar dicha labor de muestreo, debía encontrarse debidamente instruido de cómo efectuar dicho procedimiento a efectos de cumplir con la obligación establecida en la referida norma. (subrayado nuestro).

Al respecto, resulta pertinente mencionar que, a la fecha de la constatación de los hechos materia de infracción (24.05.2020), se encontraba vigente la Directiva N° 03-2016-PRODUCE/DGSF<sup>16</sup>, que tiene como objetivo establecer el procedimiento para el muestreo biométrico y control de los límites de tolerancia de ejemplares en tallas o pesos menores a los permitidos, de la pesca incidental; así como, de la evaluación físico sensorial de los recursos hidrobiológicos en las actividades pesqueras con la finalidad de promover en todos los involucrados que realicen actividades de extracción, descarga, transporte, almacenamiento, procesamiento y comercialización de recursos hidrobiológicos, el cumplimiento de ejemplares en tallas y pesos menores a los permitidos; alcanzado ésta a los titulares de los permisos de pesca de embarcaciones pesqueras artesanales, de menor escala y mayor escala y desarrolla la metodología para efectuar el muestreo a bordo<sup>17</sup>.

En virtud de ello, la Dirección de Supervisión y Fiscalización -PA, emitió el Informe N° 00000013-2022-PRODUCE/DSF-PA-eramirez, de fecha 16.02.2022<sup>18</sup>, respecto a la

<sup>14</sup> Información brindada por la Dirección de Supervisión y Fiscalización en su Informe n.° 0000011-2021-PRODUCE/DSF-PA-eramirez de fecha 28.08.2021, en respuesta a la consulta efectuada por este Consejo en el Expediente n.° 223-2020-PRODUCE/DSF-PA.

*"1.4. Se debe resaltar, que el aplicativo Bitácora Electrónica permite registrar la información de las faenas y calas de las embarcaciones pesqueras que se dedican a la extracción del recurso anchoveta desde la misma zona de pesca, información que es registrada por un dispositivo móvil la cual es remitida a través de la baliza satelital de la embarcación a los servidores de PRODUCE, permitiendo contar con información de manera oportuna y en tiempo real de las zonas de pesca donde se advierte incidencia de ejemplares juveniles y/o especies asociadas o dependientes, conllevando a la aplicación de medidas precautorias que contribuyan a la conservación y sostenibilidad de dicho recurso.*

*1.5. De manera complementaria se implementó una plataforma Web (Bitácora Web), a fin de que los titulares de los permisos de pesca realicen el seguimiento y monitoreo del registro de la información de sus faenas y calas declaradas por los patrones o capitanes de sus embarcaciones. Asimismo, dicha plataforma Web permite a los profesionales de la Dirección General de Supervisión Fiscalización y Sanción, monitorear en tiempo real el desarrollo de las actividades extractivas y la identificación de zonas donde la captura de ejemplares juveniles supera los límites de tolerancia permitidos, para disponer la suspensión inmediata de las actividades extractivas a fin de garantizar la sostenibilidad del citado recurso, principalmente de la fracción juvenil."*

<sup>15</sup> Ciertamente las tallas de los recursos hidrobiológicos extraídos que se registran en la bitácora electrónica constituyen información relevante para el Ministerio de la Producción, pues a partir de ella, de conformidad con el artículo 19° del RLGP, este Ministerio, en caso advierta que en una zona se haya sobrepasado los límites de tolerancia de ejemplares en tallas, podrá de manera excepcional suspender preventivamente la actividad extractiva.

<sup>16</sup> "Procedimiento para realizar el muestreo y la evaluación físico sensorial de los recursos hidrobiológicos en las actividades pesqueras", aprobada con Resolución Directoral N° 014-2016-PRODUCE/DGSF de fecha 19.02.2016.

El artículo 100° del RLGP establece que el Ministerio de Pesquería, hoy Ministerio de la Producción, por intermedio de la Dirección General de Seguimiento Control y Vigilancia, hoy Dirección General de Supervisión y Fiscalización, así como de las dependencias regionales de pesquería y otros organismos a los que se le delegue dicha facultad, llevará a cabo el seguimiento, control y vigilancia de las actividades pesqueras, para cuyo efecto implementará los mecanismos necesarios para el estricto cumplimiento de las obligaciones asumidas por los usuarios

<sup>17</sup> "6.1.1 El inspector durante la faena de pesca realizará en cada cala el muestreo biométrico, tomando una (01) muestra durante el tiempo de envasado de la pesca a la bodega de la embarcación.

6.1.2 La toma de muestra deberá ser representativa, los ejemplares a ser muestreados se colocarán en envases cuya capacidad abarque el tamaño total de la muestra requerida, en su defecto se empleará la cantidad de envases o instrumentos que resulten necesarios para su colección o se efectuará mediante la colección en número de veces hasta alcanzar el tamaño de la muestra, la cual deberá tener en cuenta lo establecido para cada especie en la disposición 5) de la Resolución Ministerial 353-2015-PRODUCE.

6.1.3 Al determinarse la incidencia de ejemplares juveniles, así como, el peso y la composición de la muestra (fauna acompañante y pesca incidental) y de superar los porcentajes de tolerancia máxima de captura permisibles, de acuerdo a cada tipo de recurso hidrobiológico, se comunicará al patrón los resultados obtenidos para cambiar de zona de pesca. Asimismo, se informará al coordinador de la zona, las coordenadas donde se ha realizado la faena de pesca y se registrará los resultados en el parte de muestreo y en el acta de inspección".

<sup>18</sup> En atención a lo solicitado mediante correo: [dsf-PA-temp@produce-gob.pe](mailto:dsf-PA-temp@produce-gob.pe), que obra en el expediente.



variación de los porcentajes de ejemplares juveniles del recurso anchoveta entre lo declarado en el Reporte de Calas y el Parte de Muestreo de la E/P MARÍA MERCEDES, concluyendo lo siguiente: *“3.1 Como resultado de la comparación de los porcentajes reportados por el administrado y los porcentajes obtenidos del muestreo biométrico realizado por los fiscalizadores acreditados por el Ministerio de la Producción, se observa que existen diferencias significativas que afectan directamente en la toma de decisiones para la determinación de suspensión de las actividades extractivas en la zona de pesca reportada por el administrado”*.

Sobre el particular, resulta pertinente señalar que mediante Informe N° 0000094-2022-PRODUCE/DSF-PA-jcordovac de fecha 04.11.2022<sup>19</sup>, la Dirección de Supervisión y Fiscalización en relación a los procedimientos para el muestreo biométrico de los recursos hidrobiológicos, concluye entre otros, que los procedimientos de muestreo establecidos mediante Resolución Ministerial n.° 353-2015-PRODUCE, con Directiva N° 03-2016-PRODUCE/DGSF y con Resolución Ministerial n.° 456-2020-PRODUCE<sup>20</sup> son procedimientos que permiten determinar la incidencias de juveniles y si bien los resultados pueden presentar variaciones, estos no deben ser muy distantes o diferentes.

En tal sentido, considerando el marco normativo precitado y estando a las razones expuestas, queda acreditado que, a la fecha de la comisión de los hechos materia de infracción (24.05.2020) sí existía un dispositivo legal que regulaba el procedimiento de muestreo a bordo de una embarcación (Directiva N° 03-2016-PRODUCE/DGSF aprobada con Resolución Directoral N° 014-2016-PRODUCE/DGSF de fecha 19.02.2016), por tanto, la aseveración vertida por **EXALMAR** respecto a que recién con la emisión de la Resolución Ministerial N° 00456-2020-PRODUCE se reguló el procedimiento de muestreo a bordo, carece de sustento.

Por lo tanto, podemos concluir que en el presente caso, la Administración aportó, como medios probatorios el Acta de Fiscalización Tolve (Muestreo) –E/PM 0701-114 n.° 001148 de fecha 24.05.2020, el Parte de Muestreo 0701-114 n.° 004437 de fecha 24.05.2020 y el Reporte de Calas N° 11393-202005232237, documentos a través de los cuales los fiscalizadores constataron que **EXALMAR** presentó información incorrecta al momento de la fiscalización, toda vez que de los mismos se verifica que la cantidad del recurso hidrobiológico anchoveta descargado por la embarcación pesquera MARIA MERCEDES con matrícula PL-11393-CM fue de 105.185 t., registrando una presencia de 59.12% de juveniles tal como se desprende del citado Parte de Muestreo, porcentaje que difiere de lo informado en el Reporte de Calas N° 202005230205, en el cual se consignó un promedio de juveniles ascendente a 1.11%, evidenciándose una diferencia de 58.01%.

En consecuencia, la Administración ha cumplido con el mandato legal de la carga de la prueba, desvirtuando la presunción de licitud con la que contaba **EXALMAR**, por tanto, lo argumentado en este extremo carece de sustento.

### **3.2 Sobre la no existencia de identidad en las unidades involucradas en el Procedimiento Administrativo Sancionador y que el CONAS pretende modificar el numeral 36.1 del REFSAPA**

**EXALMAR**, alega que la E/P MARIA MERCEDES es una embarcación con su propio derecho autoritativo, con características reconocidas por la autoridad que la hacen única; sin embargo, la resolución recurrida sustenta la reincidencia con la Resolución Directoral N° 10009-2019-PRODUCE/DS-PA, la cual versa sobre un hecho ocurrido durante las faenas de

<sup>19</sup> En atención a lo solicitado mediante Memorando n.° 000217-2022-PRODUCE/CONAS-UT.

<sup>20</sup> Emitida con fecha 30.12.2020



*pesca de la E/P RODAS (Matrícula CO-15725-PM); por lo que sostiene que no existe identidad en las unidades involucradas en los eventos.*

*En ese sentido, señala que para el CONAS existe reincidencia cuando el mismo administrado comete la misma infracción con independencia de si la infracción la comete la misma embarcación o planta, contraviniendo lo establecido en el numeral 36.1 del REFSAPA y que intima a los órganos de primera instancia administrativa a aplicar el criterio de configuración de reincidencia, violando el principio de independencia de los órganos administrativos.*

Al respecto, en relación a la mala aplicación de la reincidencia alegada por **EXALMAR**, cabe señalar que el TUO de la LPAG establece en su artículo 248<sup>21</sup> como uno de los principios de la potestad sancionadora administrativa, el Principio de Razonabilidad, mediante el cual señala que las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte ser más ventajosa para el infractor; por lo que, dentro de los criterios para efectos de graduación de la sanción, prevé la reincidencia, figura que también ha sido recogida por el numeral 36.1 del REFSAPA<sup>22</sup>.

Asimismo, el TUO de la LPAG establece en su artículo 61 como sujetos del procedimiento para efectos del cumplimiento de las disposiciones del Derecho Administrativos a: *1. Administrados y 2. Autoridad administrativa*, definiendo a los administrados de la siguiente manera: *“La persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo”*.

De otra parte, el Decreto Ley n.° 25977, Ley General de Pesca, en adelante LGP, establece en su artículo 43° que, para realizar el desarrollo de las actividades pesqueras, las personas naturales y jurídicas, requerirán contar, según sea el caso, de la concesión, autorización, permiso de pesca o licencia, y el artículo 78° señala 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:***

<sup>21</sup> **Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente pro los siguientes principios especiales:

(...)

**3. Razonabilidad.** - 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. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

(...)

e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción

<sup>22</sup> Artículo 36.- De la aplicación de la reincidencia

*36.1 Para los casos de infracciones consideradas graves, que afectan la preservación y sostenibilidad de los recursos declarados plenamente explotados, en recuperación o protegidos, la reincidencia se aplica de la siguiente manera:*

*a) Se considera haber incurrido en reincidencia cuando se comete la misma infracción dentro del plazo de un (1) año contado desde la fecha en que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. En tal caso, se aplica el agravante de reincidencia y cualquier otro que corresponda a la sanción de multa aplicable de acuerdo al Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas y se aplica una suspensión conforme al artículo 37 del presente Reglamento.*

*b) De cometerse por tercera vez la misma infracción dentro del plazo señalado en el párrafo precedente, se aplica el doble de la sanción de multa calculada de acuerdo a la fórmula señalada en el artículo precedente, así como la sanción de suspensión conforme al artículo 37 del presente Reglamento.*

*c) De cometerse por cuarta vez la misma infracción dentro del plazo señalado se procede a cancelar el derecho administrativo otorgado.*



- a) *Multa.*
- b) *Suspensión de la concesión, autorización, permiso o licencia.*
- c) *Decomiso.*
- d) *Cancelación definitiva de la concesión, autorización, permiso o licencia.*

De lo señalado anteriormente, se concluye que la sanción, tal como lo disponen las normas antes citadas, va contra la persona natural o jurídica que realiza la conducta infractora y no contra la unidad involucrada, como erróneamente lo señala **EXALMAR**. Por lo que, lo alegado en este extremo carece de sustento.

Respecto a que el CONAS viene intimando al órgano de primera instancia a aplicar su criterio, cabe mencionar que, el Tribunal Constitucional respecto al interés público, señala que, como tal, se le denomina:

*Al conjunto de actividades o bienes que, por criterio de coincidencia, la mayoría de los ciudadanos estima, merítua o tasa como “algo” necesario, valioso e importante para la coexistencia social. En otras palabras, todo aquello que, por consenso, se comparte y considera como útil, valioso y hasta vital para la sociedad, al extremo de obligar al Estado a titularizarlo como uno de los fines que debe perseguir en beneficio de sus miembros. Por tal imperativo, el cuerpo político jamás podrá tener como objetivo la consagración de intereses particulares. En el interés público confluyen las expectativas de la sociedad civil y la actuación del Estado. Elizabeth Salmón [Las acciones de interés público y el derecho internacional de los derechos humanos. En Ensayos de interés público. Gorki Gonzales editor. Lima: PUCP, 2002, págs. 81-82] sostiene que el papel del Estado consiste en reconocer la coincidencia de opinión de los ciudadanos en relación a “algo” considerado como necesario e importante; y en ese contexto crear los instrumentos eficaces de protección e instaurar las acciones que viabilicen la defensa de dicho interés público.<sup>23</sup>*

Años después, el mismo Tribunal Constitucional amplió y aclaró el concepto de interés público, equiparándolo al de interés general que, como fin del Estado, corresponde a la Administración Pública su cumplimiento. Así, expresó que:

*El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. La administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público.<sup>24</sup>*

De otro lado, el Alto Tribunal ha puesto en evidencia la necesidad de declarar la nulidad frente a vicios graves que así lo determinen, pues, dice:

*Finalmente, la resolución cuestionada adolece también de falta de motivación, al no acreditar el agravio al interés público, tal como lo exige el artículo 202 numeral 202.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Efectivamente, “(...) no basta que los actos administrativos objeto de la potestad de nulidad de oficio estén*

<sup>23</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional de 15.06.2004. Exp. n.º 3283-2003-AA/TC, fj. 33. (<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/03283-2003-AA.html>)

<sup>24</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional de 05.07.2004. Exp. n.º 0090-2004-AA/TC, fj. 11. (<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>)



*afectados por vicios graves que determinen su invalidez absoluta, sino que, además, deben agravar el interés público (...).*<sup>25</sup>

Como vemos, el Interés Público, reflejo del Interés General, contiene las aspiraciones, así como las necesidades de la colectividad, lo cual motiva la acción y la organización de la Administración Pública.

Así, el ejercicio del poder del Estado se legitima únicamente cuando se alinea con estos fines, y la eficacia de su ejercicio se mide por su capacidad para lograrlos. En este sentido, la Administración Pública, como brazo ejecutor del Estado, no el único, pero sí uno muy importante, tiene la responsabilidad crucial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y de trabajar activamente para la realización del Bien Común y el Interés General. De este modo, la legitimidad del Estado no solo depende de su capacidad para realizar estos fines, sino también de la percepción de los ciudadanos sobre su eficacia y su compromiso con estos ideales.

En el CONAS tenemos claro que es el ciudadano (administrado) el centro del quehacer y fin estatal. Y que el derecho fundamental a una buena administración es una andadura que tiene todavía mucho por recorrer. Esa buena administración que, a diferencia de otros lares, en nuestro país todavía no terminamos de darle contenido, pero que, sin embargo, puede aparecer (de modo intuitivo al menos) como un elemento clave para la realización del Bien Común y del Interés General; conceptos que constituyen, como está dicho, el fin último del Estado.

La buena Administración, reconocida ya como principio constitucional por el Tribunal Constitucional se refiere a la capacidad del Estado, para actuar de manera eficaz y eficiente en la consecución de sus fines y en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Su importancia radica en la capacidad de traducir los ideales abstractos del Bien Común e Interés General en políticas y acciones tangibles que beneficien a la sociedad en su conjunto.

En términos más profundos, la buena administración desempeña un papel crucial en la legitimación del Estado y su autoridad. Esto se debe a que la legitimidad del Estado no sólo se basa en su soberanía o en su capacidad para mantener el orden, sino también en su capacidad para promover el bienestar de sus ciudadanos, cumplir con sus expectativas y responder a sus necesidades y demandas de manera justa y equitativa. Así, una administración que no es capaz de cumplir con estos requisitos corre el riesgo de perder su legitimidad ante los ojos de los ciudadanos.

Conviene recordar en este punto, que las actividades de supervisión, fiscalización y sanción que realizan las entidades estatales en el ejercicio del poder del Estado (o también llamado *ius imperium*) generan valor público. En esa medida, son servicios que prestan las entidades públicas, que si bien, en estricto, son distintas a las prestacionales, contribuyen sí al bienestar general de la sociedad. Así lo ha fijado la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante la Opinión Técnica Vinculante n.º 001-2023-PCM-SGP-SSAP18 de 21 de abril de 2023, la misma que en virtud de lo dispuesto por el artículo 18.3 del DS 123-2018-PCM "adquiere el carácter obligatorio para todas las entidades".

Es así, en este marco expuesto, que la no consideración de los agravantes o la indebida aplicación de atenuantes a la hora de imponer una sanción agrava al interés público. El

---

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 17.08.2004. Exp. n.º 0884-2004-AA/TC, fj. 4 (tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00884-2004-AA.pdf)



procedimiento administrativo sancionador, hemos dicho, produce bienestar y satisfacción en la sociedad, pues esta encuentra que la Administración Pública está protegiendo los recursos naturales, patrimonio de la nación, frente a quienes atentan contra ellos. Confía que se aplicará la ley con toda la severidad que ella prevé. Eso le importa, le interesa a la sociedad.

Si la Administración no lo hace, no se trata de un mero incumplimiento normativo, sino que afecta esa expectativa de la sociedad, a esa confianza en que actuaría de la manera debida, en última instancia, no estaría cumpliendo con su cometido de servir al bien común y al interés público, afectando incluso su legitimidad social.

En este orden de cosas, y en lo que concierne al Ministerio de la Producción, es de interés público, que cumpla con efectividad su función punitiva de las infracciones al ordenamiento acuícola y pesquero. Esto constituye una forma de cautelar y combatir conductas que afectan los recursos hidrobiológicos que pertenecen a la Nación. Por ello, cuando se deja de aplicar una sanción o esta es diminuta respecto a la prevista en la normativa, el Interés Público se ve afectado. Esto en la medida que la sanción deja de cumplir su función represora y disuasiva, abriendo incluso la posibilidad de que la conducta infractora le resulte más beneficiosa al administrado que el cumplimiento estricto de la ley.

La capacidad de revisión y, en su caso, de anulación de los actos emanados de la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura, es una competencia que tiene atribuida el CONAS por el TULO de la LPAG (artículo 213.2), por su condición de órgano de segunda instancia; siendo el superior competente, como lo denomina el epígrafe del Artículo 30 del REFSAPA. Esto es así porque corresponde a su naturaleza ser órgano superior jerárquico de las direcciones de sanciones, respecto a los procedimientos administrativos sancionadores en materia de pesca<sup>26</sup> e industria, dentro del Ministerio de la Producción.

Esta capacidad del CONAS se encuentra también prevista en el artículo 125 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción (aprobado por el Decreto Supremo n.º 002-2017-PRODUCE); así como en el Artículo 60 del Reglamento de Fiscalización y del Procedimiento Administrativo Sancionador del Ministerio de la Producción aplicable a la Industria y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo n.º 002-2018-PRODUCE. Finalmente, dicha atribución también se encuentra radicada en el artículo 3.b) del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción<sup>27</sup>.

Hay que señalar, finalmente que, en cualquier caso, para que se pueda ejercer la atribución revisora y de anulación deben cumplirse dos condiciones esenciales: 1) que no haya transcurrido más de dos años desde que el acto hubiera quedado consentido y, 2) que se haya agraviado al interés público o se lesionen derechos fundamentales (artículo 213.1 y 213.3 del TULO de la LPAG).

Como hemos visto y por todas las consideraciones expuestas, se puede concluir que, el CONAS al disponer la nulidad de oficio de actos administrativos sancionadores no hizo sino ejercer su potestad de invalidación, teniendo como único objeto, el de restituir la legalidad afectada por un acto administrativo viciado e insubsanable y que agraviaba al interés público. Y, cuando el órgano de primera instancia, en estricta aplicación de la normativa vigente, determinó que la sanción que correspondía aplicar a un administrado resultaba mayor a la aplicada en la resolución anulada, no hizo sino otra cosa que cumplir

<sup>26</sup> Además de los casos de otorgamiento de beneficios y fraccionamiento

<sup>27</sup> Aprobado por Resolución Ministerial n.º 00378-2021-PRODUCE.



con su deber. En ese sentido, se desestima lo alegado por **EXALMAR** en este extremo de su recurso de apelación.

### 3.3 Sobre las normas históricas de reincidencia en el sector pesquero

**EXALMAR**, refiere que de las normas históricas, la reincidencia en el sector pesquero únicamente es aplicable si la reiteración de infracciones es cometida por la misma embarcación o establecimiento pesquero.

Al respecto, cabe precisar que lo alegado por **EXALMAR** se condice con la realidad. Esto es verificable a partir de la lectura de las disposiciones legales que regularon la reincidencia de forma vinculante al régimen pesquero, durante los últimos treinta años (1994-2024); periodo de tiempo que resulta razonable pues empieza con el primer reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado el año 1994. Solo una revisión exhaustiva de la normativa podrá decirnos si, históricamente, prevaleció el entendimiento del factor reincidencia en la forma que alega la recurrente.

En cuanto régimen general de los procedimientos administrativos, aplicable primero de forma supletoria y luego de modo principal, la reincidencia ha tenido pocos cambios:

Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (año 2001)

Texto original

**“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*

...

**3. Razonabilidad.** - *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; así como que la determinación de la sanción considere criterios como la existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado, las circunstancias de la comisión de la infracción y la repetición en la comisión de infracción.”*

1ra. Modificación realizada mediante Artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1029 (año 2008)

**“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*

...

**3. Razonabilidad.** - *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. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:*

....

**c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;”**



2da. Modificación realizada mediante Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272 (año 2016)

**“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*

...

**3. Razonabilidad.** - *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. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:*

....

**e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.**

Como vemos, la disposición fue perfeccionándose en el tiempo, pero nunca necesitó una especificación respecto a si la reincidencia se refería al sujeto infractor o al medio usado por este para su accionar ilícito. Para nosotros resultaba tan evidente que el texto de la ley se refería a lo primero que no necesitaba ningún tipo de aclaración. Es más, ese es el modo en que se entiende y rige en todos los sectores donde se aplica.

Ahora bien, si vemos de modo más específico la reincidencia en el régimen pesquero ya el asunto cambia, pues advertimos que ha tenido diverso tratamiento normativo, no siempre lineal o progresivo. Es así que mostramos a continuación las disposiciones que sobre ella han tratado durante los últimos 30 años:

DS 001-94-PE Reglamento de la Ley General de Pesca (Reglamento anterior) (año 1994)

**Texto original**

**“Artículo 192.-** *Las sanciones a que se refiere el Capítulo III del Título XI de la Ley y que deriven de las infracciones en que incurran las personas naturales y jurídicas, serán impuestas por la Comisión a que se refiere el Artículo precedente, sobre la base de evaluar las consideraciones siguientes:*

...

**d) Reincidencia o reiteración en la infracción”**

Derogada y sustituida por el DS 002-99-PE (año 1992)

**“Artículo 19.-** *La reincidencia ocurrida dentro del año contado a partir de la fecha en que se cometió la primera infracción, será sancionada con el doble de la multa que corresponda imponer y, cuando corresponda, con el doble de la suspensión de los derechos administrativos de los que fuere titular el infractor.”*

DS 012-2001-PE Reglamento de la Ley General de Pesca (año 2001)

**Texto original**

**“Artículo 145.- Reincidencia**

*En los casos de reincidencia ocurrida dentro del año contado a partir de la fecha en que se sancionó la primera infracción, se aplicará el doble de la multa que*



*corresponda imponer y, en su caso, con el doble de la suspensión de los derechos administrativos de los que fuere titular el infractor.”*

1ra. Modificación realizada mediante Artículo 1 del Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE (año 2007)

**“Artículo 145.- Reincidencia**

*En los casos de reincidencia ocurrida dentro de los dos años, contados a partir de la fecha de notificación de la resolución sancionadora firme o consentida en la vía administrativa, se aplica el doble de la multa que corresponde imponer, y en su caso, con el doble de la suspensión de los derechos administrativos de los que fuese titular el infractor.*

*El plazo establecido en el párrafo precedente no es de aplicación a las infracciones graves contempladas en el reglamento correspondiente; en estos casos, tratándose de una segunda reincidencia, se cancela definitivamente el derecho otorgado.”*

2da. Modificación realizada al segundo párrafo mediante Artículo 1 del Decreto Supremo N° 005-2008-PRODUCE (año 2008)

*“Tratándose de una segunda reincidencia en la comisión de infracciones graves dentro de los cinco (5) años de la fecha de notificación de la primera resolución sancionadora firme o consentida, se cancela definitivamente el derecho otorgado”*

3ra. Modificación realizada mediante Artículo 3 del Decreto Supremo N° 016-2011-PRODUCE (año 2011)

**“Artículo 145.- Reincidencia.**

*En los casos de reincidencia en la comisión de infracciones graves, ocurrida dentro de los dos años, contados a partir de la fecha de notificación de la resolución sancionadora firme o consentida, en la vía administrativa, se cancela definitivamente el derecho otorgado. En caso de reincidencia de otro tipo de infracciones, se aplicará el doble de la multa que corresponde imponer; y en su caso, el doble de la suspensión de los derechos administrativos de los que fuese titular el infractor”*

4ta. Modificación realizada mediante Artículo 2 del Decreto Supremo N° 018-2011-PRODUCE (año 2011)

**“Artículo 145.-Reincidencia**

*Cuando se incurra más de dos veces en la comisión de la misma infracción grave, con resolución sancionadora firme o consentida en la vía administrativa, dentro de los dos años de notificada la primera resolución, se cancelará el derecho administrativo otorgado. En caso de reincidencia de otro tipo de infracciones se aplicará el doble de la multa y, en su caso, el doble del período de suspensión de derechos, que corresponde imponer de acuerdo al Cuadro de Sanciones del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas. **En caso se haya cometido la infracción a través de determinada embarcación o planta pesquera, se considerará reincidencia cuando las infracciones se efectúen con la misma embarcación o planta pesquera según corresponda.”***

5ta. Modificación realizada mediante la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE (año 2017)

**Única. - Modificación del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE** Modificase los artículos ... y el artículo 145 del



Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, con los textos siguientes:

**“Artículo 145.- Reincidencia**

*La reincidencia se aplica según lo dispuesto en el literal e) del numeral 3 del artículo 246 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.”*

DS 008-2002-PE antiguo Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas (año 2002), **derogado el 2007 por el** Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por DECRETO SUPREMO N° 016-2007-PRODUCE, en adelante **RISPAC**.

**“Artículo 37.-Reincidencia**

*En los casos de reincidencia ocurrida dentro del año contado a partir de la fecha en que se sancionó la primera infracción, se aplicará el doble de la multa que corresponda imponer y, en su caso, con el doble de la suspensión de los derechos administrativos de los que fuese titular el infractor.*

*El plazo establecido en el párrafo precedente no será de aplicación a las infracciones graves contempladas en el Artículo 29 del presente Reglamento; en estos casos, tratándose de una segunda reincidencia se cancelará definitivamente el derecho otorgado en los casos que corresponda.*

*” Para considerar que existe reincidencia en la comisión de una infracción, deberán cumplirse las siguientes condiciones:  
a) Que se trate de la misma persona natural o jurídica.  
b) Que se incurra en la misma acción tipificada como infracción sancionada dentro de los plazos correspondientes”*

1ra. Modificatoria realizada, incorporando el párrafo c), mediante Artículo 9 del Decreto Supremo N° 013-2003-PRODUCE (año 2003)

**“c) Que se hubiese utilizado el mismo medio para la comisión del ilícito, sea la misma embarcación pesquera o el mismo establecimiento industrial pesquero.”**

2da. Modificatoria (derogación) realizada mediante artículo 3 del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE RISPAC (año 2007)

*“Deróguese el Decreto Supremo N° 008-2002-PE..., los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 del Decreto Supremo N° 013-2003-PRODUCE...”*

Paralelamente, el REFSAPA en su artículo 36 regula la aplicación de la reincidencia de la siguiente manera:

**“Artículo 36.- De la aplicación de la reincidencia**

*36.1 Para los casos de infracciones consideradas graves, que afectan la preservación y sostenibilidad de los recursos declarados plenamente explotados, en recuperación o protegidos, la reincidencia se aplica de la siguiente manera:*

*a) Se considera haber incurrido en reincidencia cuando se comete la misma infracción dentro del plazo de un (1) año contado desde la fecha en que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. En tal caso, se aplica el agravante de reincidencia y cualquier otro que corresponda a la sanción de multa aplicable de*



*acuerdo al Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas y se aplica una suspensión conforme al artículo 37 del presente Reglamento.*

*b) De cometerse por tercera vez la misma infracción dentro del plazo señalado en el párrafo precedente, se aplica el doble de la sanción de multa calculada de acuerdo a la fórmula señalada en el artículo precedente, así como la sanción de suspensión conforme al artículo 37 del presente Reglamento.*

*c) De cometerse por cuarta vez la misma infracción dentro del plazo señalado se procede a cancelar el derecho administrativo otorgado.*

*36.2 Para los casos de reincidencia de las demás infracciones se procede de acuerdo a las siguientes reglas:*

*a) Se considera haber incurrido en reincidencia cuando se comete la misma infracción dentro del plazo de un (1) año contado desde la fecha en que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. Para lo cual se aplica el agravante de reincidencia y cualquier otro que corresponda a la sanción de multa de acuerdo al Cuadro de Sanciones, anexo del presente Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, y se aplica una suspensión conforme a lo establecido en el artículo 37 del presente Reglamento.*

*b) De cometerse por tercera vez la misma infracción dentro del plazo señalado en el párrafo precedente, se aplica el agravante de reincidencia y cualquier otro que corresponda a la sanción de multa de acuerdo al Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas y se aplica una suspensión conforme a lo establecido en el artículo 37 del presente Reglamento.*

*c) En los casos que con posterioridad a la comisión de la segunda reincidencia se cometa una tercera o más reincidencias, la sanción se aplica calculando la multa en base a la fórmula establecida en el artículo 35 del presente Reglamento con un incremento de 100% por cada antecedente de sanción firme o consentida, sin perjuicio de los agravantes y atenuantes que correspondan, así como la aplicación de una suspensión.*

*36.3 Para la aplicación de la reincidencia se considera el plazo más antiguo.”*

Asimismo, el artículo 44 del citado reglamento señala:

*Artículo 44.- Agravantes*

*A fin de establecer las sanciones aplicables, el Ministerio de la Producción o los Gobiernos Regionales de acuerdo a sus competencias, consideran como factores agravantes los siguientes:*

*(...)*

*2. Reincidencia de los infractores sancionados de acuerdo a lo establecido por el T.U.O. de la Ley: Se aplica un factor de incremento del 100%.*

*(...)”*



Artículos que no han sido modificados hasta la fecha.

Este conjunto de disposiciones citadas ha resultado extenso, pero creemos que aun así ha sido necesario para un mejor entendimiento de la cuestión de marras. Nos permite ver que, durante los últimos 30 años, en algunos periodos de tiempo, la normativa pesquera llegó a establecer de modo expreso que el factor de reincidencia se aplicaba a la misma embarcación o planta pesquera.

Sin embargo, esto solo ha sido por un corto periodo de tiempo. Así tenemos que, entre 1994 y 2024, solo entre los años 2003 a 2007 y 2011 a 2017 estuvo vigente dicho criterio. El resto del tiempo no. Es decir, de los treinta años de ese periodo, solo 10, la tercera parte, estuvo vigente.

En otras palabras, el resto del tiempo, incluyendo los últimos 7 años hasta la fecha, se ha mantenido el criterio general de entender la reincidencia en su sentido natural, general y común, es decir, aplicable al mismo infractor que comete la misma infracción.

Sobre el devenir histórico de la reincidencia en la normativa pesquera también es del caso mencionar las razones que se dieron en su tiempo, por las que, en el RISPAC, el año 2007, se derogó la regulación especial. Según la profesora Drago, **dichas normas “no cumplían su objetivo de desincentivar la comisión de infracciones”**<sup>28</sup>. Es más, agrega

*“resultaba poco probable que una embarcación y/o establecimiento pesquero incurriera en una segunda reincidencia, puesto que en el caso que hubiera cometido una primera reincidencia, es decir que la embarcación y/o establecimiento pesquero hubiera cometido una misma infracción por segunda vez luego de haber sido sancionada previamente por la comisión de esa misma infracción, la respectiva embarcación y/o establecimiento era inmediatamente transferida por su propietario a una persona natural o jurídica distinta.”*<sup>29</sup>

De esta forma, concluye la citada autora, **“según información proporcionada por los propios funcionarios del Ministerio de la Producción, no existe antecedente de caso alguno en que un Permiso de Pesca y/o Licencia de Operación haya sido cancelado”**<sup>30</sup>, como resultado de imposición de sanciones en aplicación de la citada norma.

Es decir, la razón de haberse dejado de lado esa especie de régimen especial para la reincidencia en la regulación pesquera, y vuelto al régimen general, habría sido que se le había vaciado de contenido, desnaturalizándose de tal modo que devino en impracticable. De facto había desaparecido. No hay que olvidar que la aplicación de la reincidencia tiene por objeto desincentivar la comisión de infracciones, agravando la punición de estas ante su repetida comisión. Se quiere así, disuadir al infractor, influyendo en su comportamiento a través de una sanción agravada, para proteger de este modo a los afectados por esa conducta indeseada que, al final de cuentas, resulta ser la sociedad.

Respecto del último cambio habido, esto es la modificación que hace el REFSAPA al artículo 145 del RLGP, producida el año 2017, en que remite la cuestión de la reincidencia a la LPAG, desde el punto de vista de este colegiado debe ser leído como un retorno a los orígenes. Efectivamente, entenderse como una vuelta a aquel estado, si se quiere “natural” u “ordinario” y que de manera general se ha asumido a la reincidencia: un factor que penaliza al infractor pertinaz, a aquel que, a pesar de haber sido ya sancionado, persiste en su actitud infractora. El REFSAPA quería adecuarse a los cambios introducidos en la LPAG, que ahora ya traía condiciones de materia, plazo y estado del antecedente

<sup>28</sup> Ina María Drago Ludowieg, «Régimen Sancionador Pesquero Comentarios al Nuevo Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas |», *Revista de Derecho Administrativo* 4 (2008): 128.

<sup>29</sup> Drago Ludowieg, 128.

<sup>30</sup> Drago Ludowieg, 128.



(cosa que antes no había hecho); pero ninguna de ellas, obviamente, referidas a cambiar al agente infractor por el medio empleado.

Así, es el sujeto el infractor, es el sujeto el reincidente, y es en él mismo en quien debe recaer la severidad incrementada de la sanción, con ocasión de la reincidencia. En este caso, no importa el medio utilizado para la comisión del ilícito sino la infracción repetida y el sujeto (administrado) que realiza el acto.

Contrario a ello, **EXALMAR** pretende que la derogación de la normativa especial y la remisión a la general común, que es la LPAG, sea asumida como la intención del legislador de mantener el régimen anterior. Y eso es inaceptable desde el punto de vista de la coherencia, la congruencia y el sentido común.

De esta manera, lo alegado por **EXALMAR** respecto a que a partir de una interpretación histórica la reincidencia debe ser entendida por la embarcación o planta pesquera, queda desvirtuada.

### 3.4 Sobre la presunta vulneración de la garantía de la Non Bis in Ídem y desproporcionalidad de la sanción de suspensión

**EXALMAR**, arguye que la Resolución recurrida vulnera la garantía de la Non Bis in Ídem, pues se le impone dos sanciones (una multa y una suspensión de días efectivos de pesca) por los mismos hechos investigados.

Asimismo, alega que la sanción impuesta de suspensión de 19 días es totalmente desproporcional, lo cual implicará un retraso de las actividades de su embarcación, ocasionándoles un perjuicio económico considerable

Al respecto, cabe señalar que en cuanto a la reincidencia, el artículo 36 del REFSAPA<sup>31</sup> establece las reglas aplicables a dicha figura.

En ese sentido, la infracción imputada a **EXALMAR** dentro del cuadro de sanciones del REFSAPA califica como grave, en esa línea corresponde aplicar lo dispuesto en el numeral 36.1 del REFSAPA, que determina la aplicación de la reincidencia si luego de haber

<sup>31</sup> **Artículo 36.- De la aplicación de la reincidencia**

36.1 Para los casos de infracciones consideradas graves, que afectan la preservación y sostenibilidad de los recursos declarados plenamente explotados, en recuperación o protegidos, la reincidencia se aplica de la siguiente manera:

- a) Se considera haber incurrido en reincidencia cuando se comete la misma infracción dentro del plazo de un (1) año contado desde la fecha en que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. En tal caso, se aplica el agravante de reincidencia y cualquier otro que corresponda a la sanción de multa aplicable de acuerdo al Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas y se aplica una suspensión conforme a lo establecido en el artículo 37 del presente Reglamento.
- b) De cometerse por tercera vez la misma infracción dentro del plazo señalado en el párrafo precedente, se aplica el doble de la sanción de multa calculada de acuerdo a la fórmula señalada en el artículo precedente, así como la sanción de suspensión conforme al artículo 37 del presente Reglamento.
- c) De cometerse por cuarta vez la misma infracción dentro del plazo señalado se procede a cancelar el derecho administrativo otorgado.

36.2 Para los casos de reincidencia de las demás infracciones se procede de acuerdo a las siguientes reglas:

- a) Se considera haber incurrido en reincidencia cuando se comete la misma infracción dentro del plazo de un (1) año contado desde la fecha en que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. Para lo cual se aplica el agravante de reincidencia y cualquier otro que corresponda a la sanción de multa de acuerdo al Cuadro de Sanciones, anexo del presente Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, y se aplica una suspensión conforme a lo establecido en el artículo 37 del presente Reglamento.
- b) De cometerse por tercera vez la misma infracción dentro del plazo señalado en el párrafo precedente, se aplica el agravante de reincidencia y cualquier otro que corresponda a la sanción de multa de acuerdo al Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas y se aplica una suspensión conforme a lo establecido en el artículo 37 del presente Reglamento.
- c) En los casos que con posterioridad a la comisión de la segunda reincidencia se cometa una tercera o más reincidencias, la sanción se aplica calculando la multa en base a la fórmula establecida en el artículo 35 del presente Reglamento con un incremento de 100% por cada antecedente de sanción firme o consentida, sin perjuicio de los agravantes y atenuantes que correspondan, así como la aplicación de una suspensión.

36.3 Para la aplicación de la reincidencia se considera el plazo más antiguo."



quedado firme la resolución que sancionó a un administrado por determinado tipo infractor, éste dentro del plazo de un año es encontrado responsable por la misma conducta; asimismo, establece que aparejada a la sanción que debe considerar la reincidencia como agravante debe aplicarse la sanción de suspensión dispuesta en el artículo 37 del REFSAPA<sup>32</sup>.

Por lo que, la aplicación conjunta de la sanción de multa y suspensión de días efectivos de pesca, resulta aplicable al caso materia de análisis, al haberse cumplido los requisitos establecidos por Ley para la aplicación del agravante por reincidencia y consecuentemente la aplicación de la sanción de suspensión.

En ese contexto, lo afirmado por **EXALMAR** carece de asidero; ya que, la prohibición de la aplicación del principio de Non Bis in Ídem<sup>33</sup> supone que esta persona jurídica haya sido sancionada dos veces por los mismos hechos en procedimientos distintos.

De acuerdo a las razones expuestas en líneas anteriores, se observa que el órgano sancionador ha actuado en irrestricto cumplimiento del principio de legalidad, respetándose los principios del debido procedimiento, razonabilidad y demás establecidos en el artículo 248 del TUO de la LPAG. Por lo que, lo alegado por **EXALMAR** en este extremo carece de sustento.

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

<sup>32</sup> **Artículo 37.- Fórmula para el cálculo de la suspensión**

37.1 Para la imposición de la suspensión se aplica la fórmula siguiente:

$$d = \frac{Bc}{V}$$

**Donde:**

*d*: Días suspensión.

*Bc*: Beneficio ilícito crítico.

*V*: Valor del día suspensión.

Para el cálculo del "beneficio ilícito crítico" se aplica la fórmula siguiente:

$$Bc = C * I + Q * d * q * FOB$$

**Donde:**

*Bc*: Beneficio ilícito crítico.

*C*: Capacidad de bodega, en metros cúbicos, o capacidad instalada, en toneladas de recurso que se requiere para cubrir dicha capacidad por día, según corresponda.

*I*: Costo administrativo por metro cúbico de capacidad de bodega, en metros cúbicos, o capacidad instalada, en toneladas de recurso, según corresponda.

*Q*: Cantidad del recurso comprometido en la actividad económica, en toneladas.

*d*: Factor de conversión de tonelada de recurso: para el caso de embarcaciones de CHI se considera el factor de conversión para harina y en el caso de embarcaciones de CHD se considerará el factor de conversión para congelado; para el caso de plantas se utilizará el factor que corresponda según la actividad de la planta (congelado, enlatado, entre otros).

*q*: Factor de daño por tonelada del recurso comprometido en la actividad económica.

*FOB*: Valor FOB, expresado en soles por tonelada del recurso comprometido.

37.2 Para el cálculo del "Valor del día Suspensión" se aplica la fórmula siguiente:

$$V = s * \text{factor} * a * C$$

**Donde:**

*V*: Valor día suspensión.

*s*: Coeficiente de sostenibilidad marginal del sector.

*Factor*: Factor del recurso hidrobiológico, en soles por tonelada, para el caso de embarcaciones se utilizan los factores del recurso, en el caso de plantas se utiliza el valor FOB considerado para el Beneficio Crítico.

*a*: Promedio de la capacidad utilizada (expresada en %).

*C*: Capacidad de bodega, en metros cúbicos, o capacidad instalada por día, en toneladas de recurso, según corresponda."

<sup>33</sup> El numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG establece lo siguiente:

**"11. Non bis in ídem.** - No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento."



De acuerdo a las facultades establecidas en el artículo del artículo 126 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, el numeral 4.2 del artículo 4 del TUO de la LPAG; el artículo 2 de la Resolución Ministerial n.° 517-2017-PRODUCE, el artículo 2 de la Resolución Ministerial n.° 327-2019-PRODUCE, el artículo 2 de la Resolución Ministerial n.° 356-2022-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión n.° 017-2024-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 16.05.2024, de la Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **PESQUERA EXALMAR S.A.A.** contra la Resolución Directoral n.° 00523-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 21.02.2024; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción correspondiente a la infracción tipificada en el numeral 3 del artículo 134 del RLGP por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

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

**Artículo 3.- DEVOLVER** el expediente a la Dirección de Sanciones - PA para los fines correspondientes, previa notificación a **PESQUERA EXALMAR S.A.A.** conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y publíquese,

**LUIS ANTONIO ALVA BURGA**

Presidente

Segunda Área Especializada Colegiada

Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

**DANTE FRANCISCO GIRIBALDI MEDINA**

Miembro Titular

Segunda Área Especializada Colegiada

Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

**ZORAIDA LUCIA QUISPE ORE**

Miembro (s)

Segunda Área Especializada Colegiada

Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

