



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

RCONAS N° 00139-2024-PRODUCE/CONAS-1CT

LIMA, 24 de septiembre de 2024

EXPEDIENTE n.° : PAS-00000065-2022
ACTO IMPUGNADO : Resolución Directoral n.° 01080-2024-PRODUCE/DS-PA
ADMINISTRADO (s) : TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A.
MATERIA : Procedimiento administrativo sancionador
INFRACCIÓN (es) : Numeral 3) del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca¹.
- **Multa:** 28.961 Unidades Impositivas Tributarias².
- **Decomiso**³: del recurso hidrobiológico Anchoveta.
Disponer la suspensión de 15 días efectivos de pesca para la extracción de recursos hidrobiológicos⁴.
SUMILLA : Se declara **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto. En consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción impuesta, quedando agotada la vía administrativa.

VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por la empresa **TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A.**, con RUC n.° 20100971772, en adelante **TASA**, mediante el registro n.° 00036758-2024, presentado el 17.05.2024, y su ampliatorio⁵; contra la Resolución Directoral n.° 01080-2024-PRODUCE/DS-PA⁶ de fecha 23.04.2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. En el Acta de Fiscalización Tolda (Muestreo) – E/P 0218-561 n.° 005829 de fecha 30.05.2021, levantada por los fiscalizadores del Ministerio de la Producción, realizando la fiscalización a la E/P TASA 54 con matrícula CO-13008-PM, el fiscalizador realizó el muestreo biométrico obteniendo un resultado 59.45% de ejemplares juveniles del recurso hidrobiológico

¹ Aprobado por Decreto Supremo n.° 012-2001-PE y sus modificatorias, en adelante el RLGP.

² En adelante UIT.

³ El artículo 2 del acto administrativo impugnado declaró tener por cumplida la sanción de decomiso impuesta en el artículo 1.

⁴ Por haber incurrido en reincidencia en la comisión de la infracción al numeral 3) del artículo 134 del RLGP.

⁵ A través del registro n.° 00052329-2024, presentado el 09.07.2024.

⁶ Rectificada con Resolución Directoral n.° 01322-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.05.2024.



Anchoveta. Sin embargo, **TASA**, según el Reporte de Faenas y Calas n.° 13008-202105281517, reportó un ponderado de juveniles de 20.44%. Este hecho estaría configurando la presunta infracción por presentar información incorrecta, al existir una diferencia de 39.01% del recurso Anchoveta entre lo muestreado por el fiscalizador y lo declarado por **TASA**.

- 1.2. Posteriormente, con Resolución Directoral n.° 01080-2024-PRODUCE/DS-PA⁷ de fecha 23.04.2024, se resolvió sancionar a **TASA** por haber incurrido en la infracción tipificada en el numeral 3)⁸ del artículo 134 del RLGP; imponiéndosele la sanción descrita en el exordio de la presente Resolución.
- 1.3. Con Resolución Directoral n.° 01322-2024-PRODUCE/DS-PA⁹ de fecha 07.05.2024, se resolvió rectificar de oficio el error material contenido en el artículo 3 de la Resolución Directoral n.° 01080-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.04.2024, dejando subsistente los demás extremos.
- 1.4. A través del registro n.° 00036758-2024, presentado el 17.05.2024, y su ampliatorio¹⁰, **TASA** interpuso recurso de apelación contra la precitada resolución sancionadora y solicita el uso de la palabra, audiencia que se llevó a cabo con la participación de sus abogadas¹¹, conforme se aprecia en la constancia de asistencia que obra en el expediente.

II. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

De conformidad con lo establecido en el los artículos 218, 220 y 221¹² del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General¹³, en adelante el TUO de la LPAG, así como el numeral 29.2¹⁴ del artículo 29 del Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE y modificatoria, que aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, en adelante el REFSAPA; corresponde admitir y dar

⁷ Notificada el 25.04.2024, mediante la Cédula de Notificación Personal n.° 00002313-2024-PRODUCE/DS-PA.

⁸ Artículo 134.- Infracciones

Constituyen infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas las siguientes: (...)

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 (...).**

⁹ Notificada el 13.05.2024, mediante la Cédula de Notificación Personal n.° 00002955-2024-PRODUCE/DS-PA.

¹⁰ A través del registro n.° 00052329-2024, presentado el 09.07.2024.

¹¹ Autorizadas a través del registro n.° 00044219-2024, presentado el 12.06.2024.

¹² Artículo 218.- Recursos Administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) **Recurso de apelación**

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 **El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios**, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 220.- Recurso de apelación.

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Artículo 221.- Requisitos del recurso.

El escrito del recurso deberá señalar el acto que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

¹³ Aprobado mediante Decreto Supremo n.° 004-2019-JUS.

¹⁴ Artículo 29.- Plazos para los actos procedimentales

29.2 Las alegaciones y los recursos de apelación dirigidos a los órganos sancionadores se tienen por válidamente presentados cuando se ingresen por la unidad de trámite documentario del Ministerio de la Producción o de las Direcciones o Gerencias Regionales correspondientes.



trámite al recurso de apelación interpuesto por **TASA** al cumplirse los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en las mencionadas disposiciones.

III. ANÁLISIS DEL RECURSO DE APELACIÓN E INFORME ORAL

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

3.1 Sobre que la resolución adolece de motivación insuficiente y aparente.

***TASA** sostiene que la resolución impugnada adolece de motivación insuficiente al no haberse pronunciado de los principales argumentos esbozados al momento de haber presentado descargos contra la notificación de cargos y el informe final de instrucción.*

Al respecto, se debe indicar que el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho no significa que la administración quede obligada a considerar en sus decisiones todos los argumentos expuestos o desarrollados por los administrados, sino solo aquellos cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto y la decisión a emitirse.

En ese sentido, en el presente caso, de la revisión de la resolución sancionadora, se advierte que la Dirección de sanciones de Pesca y Acuicultura ha cumplido con evaluar y valorar debidamente los argumentos expuestos por **TASA** en sus descargos presentados dentro de la etapa instructiva a través de los registros n.° 00096003-2023 y n.° 00000118-2024, presentados el 29.12.2023 y 03.01.2024, respectivamente; asimismo, los registros n.° 00015119-2024 y n.° 00016951-2024, presentados el 04 y 11.03.2024, respectivamente, contra el Informe Final de Instrucción. Ello se aprecia en los ítems i) al vi) (páginas 06 a 12) del acto administrativo sancionador, donde precisamente, en resguardo de su derecho al debido procedimiento, se analizan los descargos presentados por **TASA**.

Es el caso, que las razones mínimas que fundamentan la decisión adoptada por la administración están expresadas en el apartado “Análisis” del acto administrativo impugnado (páginas 03 a 06), las mismas que provienen no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del procedimiento administrativo sancionador, los cuales se encuentran consignados en el presente expediente administrativo.

Por consiguiente, se verifica que la Resolución Directoral n.° 01080-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.04.2024, contrariamente a lo alegado por **TASA**, sí se encuentra debidamente motivada.

3.2 Sobre la supuesta vulneración del principio de tipicidad y la comparación de los resultados de los muestreos a bordo y en la descarga.

***TASA** hace mención que la administración habría vulnerado el principio de tipicidad dado que los hechos ocurridos el 30.05.2021, no se subsumen en el supuesto hecho de la infracción imputada, ni se ha probado que su accionar configure infracción alguna. Por lo tanto, considera que se habría vulnerado el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG.*

Alega que la resolución impugnada no menciona ninguna norma que indique que el ponderado del resultado de los muestreos a bordo debe coincidir exactamente con el resultado del muestreo en la descarga. Por ello, solicita que se le notifique la norma,



comunicado o directiva que regula la obligación de que la información consignada en la bitácora electrónica deba coincidir exactamente con el muestreo realizado a la descarga o que se indique cuál es el porcentaje de diferencia aceptable para ser considerado dentro del supuesto de hecho de la infracción imputada.

De otro lado, refiere que no se ha probado que el resultado reportado sea erróneo, motivo por el cual no es posible afirmar que nos encontramos en el supuesto tipo infractor imputado. Señala que se debe incluir entre los medios probatorios el informe técnico que acredite no solo la diferencia, sino que acredite que técnicamente es posible que el ponderado de los muestreos realizados a bordo sea idéntico al resultado del muestreo realizado en la descarga.

Asimismo, afirma que lo que se cuestiona es que el muestreo en la descarga no puede constituir la fiscalización del ponderado del resultado de los muestreos realizados a bordo, señalando que el mismo método de muestreo y tratándose de la misma embarcación y faena de pesca, se está muestreando en circunstancias y momentos distintos, lo que genera diferencias en los resultados, sumado al hecho de que no se está comparando el resultado de dos muestreos sino que se está comparando el resultado de un muestreo en la descarga con el ponderado del resultado de nueve muestreos realizados a bordo.

Igualmente, sostiene que en reiteradas resoluciones del CONAS se señala que la administrada tiene la posibilidad de rectificar un registro incorrecto registrado en la bitácora electrónica; sin embargo, considera que estas correcciones son excepcionales y proceden cuando el administrado advierte que el registro de la bitácora es distinto al resultado del muestreo a bordo. Al respecto, no lo considera lógico, puesto que su obligación es registrar el resultado del muestreo realizado a bordo y que sí cambia dicho resultado para colocar el resultado del muestreo realizado en la descarga implicaría faltar a la verdad.

Aduce que no está cuestionando la existencia de la diferencia entre el ponderado de pesca reportado en la bitácora y el resultado del muestreo en la descarga, lo que argumenta es que esta diferencia no puede ser sancionada por la infracción tipificada en el numeral 3) del artículo 134 del RLGP, ya que no es técnicamente posible que un muestreo tenga resultados idénticos a otro muestreo y, por ende, la diferencia entre los dos resultados no prueba de manera alguna que se haya brindado información errónea.

De otro lado, reitera que previo a la emisión de la resolución del CONAS, se le notifique la norma, comunicado o directiva que regula la obligación de que la información consignada en la bitácora electrónica deba coincidir con la realizada en la descarga. Así también, afirma que el Ministerio de la Producción puede elaborar un informe técnico que pruebe que el resultado del muestreo en la descarga debe ser igual al ponderado de los muestreos realizados a bordo.

Sobre el particular, refiere que a través del Informe n° 00032-2022-PRODUCE/DSF-PARAMIRAMIREZ no se ha explicado con claridad en qué consisten las diferencias significativas (únicamente las menciona), ni porque se ve afectada la toma de decisiones para la determinación de las suspensiones en la zona reportada. Asimismo, que la autoridad sancionadora reconoce que no resulta relevante la existencia de diferencias significativas; sin embargo, no ordena la realización de un nuevo informe técnico que aporte información relevante.



Finalmente, sostiene que la administración no ha evaluado los medios probatorios presentados que prueban que los muestreos a bordo se realizan en circunstancias distintas y respecto a una población morfológicamente distinta que la muestreada en la descarga.

Sobre el caso en particular, se debe señalar que la infracción al numeral 3) imputada a **TASA** prescribe taxativamente como conducta infractora, “**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 (...)**”.

Asimismo, se debe tener en consideración que en virtud de principio de tipicidad a que se refiere el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, se exige que tanto el hecho típico (conducta determinante de sanción) como su respectiva sanción se encuentren debidamente descritos en la ley.

En el sector pesquero, podemos apreciar que tanto la Ley General de Pesca¹⁵, en adelante LGP, como el RLGP permiten verificar el pleno cumplimiento de dicho principio.

Teniendo en cuenta lo mencionado, el numeral 9.7 del artículo 9 del Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional, aprobado por Decreto Supremo n.º 008-2013-PRODUCE, establece obligaciones a los titulares de los permisos de pesca. Dentro de ellas, proporcionar toda la información o documentación que les sea requerida.

En ese sentido, la Bitácora Electrónica¹⁶ constituye un medio electrónico que permite el registro y transmisión de la información de la actividad extractiva, ello con la finalidad de establecer medidas para la conservación y aprovechamiento sostenible del recurso Anchoveta.

Ahora bien, con relación al procedimiento de muestreo biométrico del recurso Anchoveta y Anchoveta Blanca a bordo de embarcaciones pesqueras¹⁷, se debe mencionar que su objetivo es contar **información oportuna y confiable** sobre la presencia de ejemplares en tallas menores en las zonas de pesca, que permita la adopción de acciones preventivas para garantizar la sostenibilidad del recurso.

Con respecto a las medidas de conservación, efectivamente, en la Directiva¹⁸ donde se establecen los lineamientos para disponer la **suspensión preventiva de zonas de pesca donde se identifique la captura de ejemplares juveniles del recurso anchoveta y anchoveta blanca**, y de especies asociadas o dependientes que superan los límites de tolerancia permitidos, **como parte de las medidas precautorias para su conservación y sostenibilidad**, se advierte que para definir el área¹⁹ de la zona a suspender

¹⁵ Aprobado mediante Decreto Ley n.º 25977 y sus modificatorias.

¹⁶ Conforme al numeral 3.1 del artículo 3 de Decreto Supremo n.º 024-2016-PRODUCE, se dispone lo siguiente: 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.

¹⁷ Aprobado mediante Resolución Ministerial n.º 456-2020-PRODUCE de fecha 30.12.2020.

¹⁸ Aprobada mediante Resolución Directoral n.º 00073-2020-PRODUCE/DGSFS-PA de fecha 11.11.2020, vigente al momento de ocurridos los hechos.

Distancia a partir del Centro de Gravedad	
% Ponderado de juveniles de la zona	Radio (mn)
10% - 30%	10 millas
>30% - 40%	15 millas
> 40%	20 millas

¹⁹



preventivamente; así como, los días de suspensión²⁰, se determinan con información de las calas reportadas por los patrones o capitanes de pesca. Así, un bajo porcentaje de ponderado de juveniles reportados por las embarcaciones pesqueras (menor a 10%), podría determinar que no se tome una medida de suspensión, o cuando sea entre 10% y 30%, solo una suspensión en un radio de 10 millas y por 3 días.

Asimismo, la administración también ha previsto la posibilidad de corregir información incorrecta en la bitácora electrónica, procedimiento que se describe en el Informe n.° 0000011-2021-PRODUCE/DSF-PA-eramirez de fecha 28.08.2021²¹, en el cual se precisa que la enmienda puede efectuarse de manera inmediata, por correo electrónico o por la bitácora web, con lo cual, podría evitar ser sancionado por consignar información incorrecta. Evidentemente, dicha corrección debe provenir de algún error cometido cuando lo registrado en la bitácora electrónica y/o reporte de calas no coincide con los resultados del muestreo realizado a bordo de la embarcación.

En consecuencia, queda claramente establecido que **TASA** si cuenta con la obligación legal de informar el resultado del muestreo biométrico y consignar dicha información en el reporte de calas y/o bitácora electrónica; declaración de parte que es contrastada al momento de la fiscalización.

No es de menos señalar que el procedimiento de muestreo a bordo tiene como finalidad adicional la adopción de medidas precautorias de conservación que conlleven a la sostenibilidad del recurso, tales como la suspensión preventiva de zonas de pesca del recurso Anchoveta.

En el presente caso, conforme se detalla en el Acta de Fiscalización²² Tolva (Muestreo) E/P 0218-561 n° 005829 de fecha 30.05.2021, el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción constató que la E/P TASA 54 descargó el recurso hidrobiológico Anchoveta en una cantidad de 403.355 t. De igual manera, que con Reporte de Faenas y Calas n.° 13008-202105281517, declaró un ponderado de juveniles de 20.44%. Sin embargo, de acuerdo al Parte de Muestreo 0218-561 n° 011164 de fecha 30.05.2021, se detectó un 59.45% de ejemplares juveniles de Anchoveta, lo cual no concuerda con la información proporcionada por **TASA**. De esta manera, se configura el tipo infractor contenido en el numeral 3) del artículo 134 del RLGP.

Como puede observarse, y contrariamente a lo señalado por **TASA**, al evidenciarse una diferencia de 39.01% respecto del muestreo realizado a una misma masa de recurso hidrobiológico, se concluye que sí consignó información incorrecta dentro del reporte de faenas y calas y/o bitácora electrónica.

Días de suspensión según porcentaje ponderado de juveniles	
% Ponderado de juveniles de la zona	Días de Suspensión
10% - 30%	3 días
>30% - 40%	4 días
> 40%	5 días

20

²¹ En respuesta al Memorando n.° 00000146-2021-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 06.08.2021.

²² Artículo 11 del REFSAPA. - Actas de fiscalización

11.2 En el Acta de Fiscalización se consignan los hechos verificados durante la fiscalización y, de ser el caso, la presunta existencia de una infracción a la normatividad pesquera o acuícola. La omisión o los errores materiales contenidos en el Acta de Fiscalización o demás documentos generados no enervan la presunción de veracidad respecto a los hechos identificados y a los medios probatorios que los sustentan



En relación a los hechos verificados en los documentos citados en los párrafos precedentes, resulta oportuno precisar que el Decreto Supremo n.° 024-2016- PRODUCE²³, estableció la obligación de los titulares de los permisos de pesca que realizan actividades extractivas del recurso Anchoveta, respecto a 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 como efectuar dicho procedimiento a efectos de cumplir con la obligación establecida en la referida norma.

De otro lado, el tercer párrafo del artículo 19²⁴ del RLGP, señala que excepcionalmente el Ministerio de la Producción podrá disponer la suspensión preventiva de la actividad extractiva por un plazo máximo de cinco (05) días en una zona determinada, al detectar que se ha sobrepasado los límites de tolerancia establecidos de ejemplares en tallas o pesos menores a los permitidos.

Cabe precisar que presentar información incorrecta ocasiona que la administración no pueda adoptar medidas oportunas y eficaces que garanticen la preservación del recurso hidrobiológico.

Es necesario señalar que la suspensión preventiva de zonas de pesca evita la captura de miles de toneladas de ejemplares juveniles, lo que significa mayores desembarques futuros de especímenes adultos con el consecuente beneficio para el país y el propio recurso, por su mayor eficiencia productiva²⁵.

Es así que esta medida es dictada con la finalidad de salvaguardar la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos, toda vez que ejercer un excesivo esfuerzo pesquero en la población juvenil ocasiona que se reduzca progresivamente la biomasa potencial, así como el número de individuos adultos que deberían constituirse en parte del componente reproductor.

Asimismo, en relación a que no existía ninguna norma que exija que la información proporcionada en la bitácora electrónica sobre los porcentajes de incidencias juveniles sea exacto, corresponde indicar que, de acuerdo a lo informado por la Dirección de Supervisión y Fiscalización de Pesca y Acuicultura²⁶, el procedimiento de muestreo establecido en la Resolución Ministerial n.° 456-2020-PRODUCE, vigente a la fecha y que resulta aplicable al caso materia de análisis; resulta análogo al establecido en la Resolución Ministerial n.° 353-2015-PRODUCE, ya que, justamente, la razón de ser del muestreo durante la descarga es corroborar la información que le genere una mayor certeza respecto a las medidas que pueda tomar en una zona determinada.

Es así que, al encontrarse ante procedimientos de muestreo con semejantes criterios y que miden una misma población²⁷ (recurso extraído), los cuales arrojan resultados similares; si

²³ El artículo 3 del Decreto Supremo n.° 024-2016-PRODUCE, establecieron como obligaciones de los titulares de permiso de pesca que realizan actividades extractivas del recurso anchoveta, entre otras, las siguientes:

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

²⁴ Párrafo modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 024-2016-PRODUCE, publicado el 15 noviembre 2016.

²⁵ Exposición de motivos del Decreto Supremo N° 024-2016-PRODUCE

²⁶ Señalado en el Informe n.° 00000094-2022-PRODUCE/DSF-PA-jcordovac.

²⁷ De la cual, según lo informado en el Oficio n.° 081-2022-IMARPE/PCD, si bien se aprecian cambios en su morfología – pérdida de peso, **no se tiene conocimiento sobre la reducción de la longitud del pez.**



bien, por razones operativas del muestreo, pueden presentar algunas variaciones, las mismas no deben ser muy distantes o diferentes, es decir, deben ser cercanos entre sí.

De igual forma, respecto a los cambios morfológicos de la muestra tomada a bordo y en la descarga alegada por **TASA**, es preciso señalar que de acuerdo a lo informado por el Instituto del Mar del Perú – IMARPE, **no se tiene conocimiento sobre la reducción de la longitud del pez**²⁸ desde el momento en que se efectúa el trasvase hacia la bodega de la embarcación pesquera producto de la cala, hasta el momento en que se descarga dicho recurso en una planta para el desarrollo del muestreo biométrico regulado por la Resolución Ministerial n.° 353-2015-PRODUCE. Es decir, nos encontraríamos frente a una misma población, pues la variable materia de muestreo (longitud o talla) sería la misma durante la cala en la faena de pesca y en la descarga en una planta.

Ello nos permite concluir que, contrariamente a lo alegado por **TASA**, son los resultados del muestreo realizado durante la descarga los que permiten verificar la veracidad de la información de los juveniles que se registra en la bitácora electrónica. En consecuencia, en virtud de las razones expuestas el argumento esgrimido en este extremo carece de sustento.

Así las cosas, en vista que **TASA** es titular de un derecho de aprovechamiento, específicamente de un permiso de pesca, tenía conocimiento de la especial protección de los recursos hidrobiológicos, lo cual generaba en ella un deber de desarrollar sus actividades con un mayor cuidado respecto a dichos recursos.

En ese sentido, conforme al principio de culpabilidad recogido en el numeral 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG, se configuraría la responsabilidad administrativa de **TASA**, si se advierte que, a pesar de contar con los mecanismos para conocer el porcentaje de juveniles que extrae durante una faena de pesca, registre información en la bitácora electrónica totalmente distante y contraria a la que se obtenga del muestreo realizado al momento de la descarga²⁹.

Finalmente, cabe resaltar que brindar información correcta es importante toda vez que permite a la Administración llevar un correcto registro de las zonas de pesca que han sobrepasado los límites de tolerancia establecidos de ejemplares en tallas menores o pesos menores a los permitidos, a fin de evitar la sobreexplotación del recurso, toda vez que es función del Ministerio de la Producción velar por la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos.

Esto se pone de manifiesto en el Informe n.° 00000032-2022-PRODUCE/DSF-PA-eramirez, elaborado por la Dirección de Supervisión y Fiscalización de Pesca y Acuicultura, que concluye lo siguiente: *“(...) Como resultado de la comparación respecto al porcentaje de*

²⁸ Según lo informado en el Oficio n.° 081-2022-IMARPE/PCD de fecha 04.02.2022.

²⁹ La Dirección de Supervisión y Fiscalización de Pesca y Acuicultura, en el Informe n.° 00000094-2022-PRODUCE/DSF-PA-jcordovac de fecha 04.11.2022, advierte lo siguiente:

(...)

2.7 Respecto del procedimiento de muestreo durante las demás actividades pesqueras (descarga, recepción, transporte, almacenamiento y comercialización), son aplicables las disposiciones técnicas previstas en la Resolución Ministerial n.° 353-2015-PRODUCE y de modo complementario, la **Directiva n.° 03-2016-PRODUCE/DGSF** aprobada con Resolución Directoral n.° 014-2016-PRODUCE/DGSF, precisándose que ésta última se ha elaborado tomando en cuenta los criterios técnicos de la citada resolución ministerial, **de tal modo que en estos casos, se tratan de procedimientos análogos que deberían generar resultados similares**; no obstante, por razones operativas del muestreo, los resultados pueden presentar algunas variaciones, las mismas que no deben ser muy distantes o diferentes, es decir, **los valores deben ser cercanos entre sí, dado que la población en medición es la misma**.



*juveniles del recurso anchoveta entre lo declarado por la administrada y el valor obtenido del muestreo biométrico realizado por los fiscalizadores acreditados por el Ministerio de la Producción, **se observa que existe una diferencia significativa que afecta directamente en la toma de decisiones para la determinación de suspensión de las actividades extractivas en la zona de pesca reportada por la administrada***” (Resaltado es nuestro). Por tanto, los argumentos esgrimidos por TASA carecen de sustento y no la eximen de responsabilidad alguna.

3.3 Sobre los documentos aportados por TASA.

TASA solicita que, al momento de evaluar el presente recurso de apelación se tenga en consideración el informe técnico denominado, “Situación actual de la anchoveta y comentarios respecto al protocolo de medición de sus tallas a bordo de las naves de pesca” emitido por Mariano Gutiérrez, en el cual se concluye que los resultados del muestreo comparados por la autoridad se obtienen de muestreos que se realizan bajo circunstancias distintas. Al respecto, indica que dicho informe está avalado por el Informe emitido por IMARPE con el Oficio n° 081-2022-IMARPE/PCD. Asimismo, adjunta el Informe emitido por INTELFIN ESTUDIOS Y CONSULTORIA S.A.C., a través del cual se evalúa la razonabilidad de comparar la presencia de juveniles en las muestras tomadas en las embarcaciones con las muestras en las plantas de procesamiento.

Respecto de los informes adjuntados en calidad de medio probatorio, precisamos que, dichos documentos tiene calidad de declaración de parte, que al ser confrontada con los medios probatorios ofrecidos por la Administración, tales como el Acta de Fiscalización Tolda (Muestreo) 0218-561 n.° 005829, el Parte de Muestreo 0218-561 n.° 011164, el Informe n.° 0000094-2022-PRODUCE/DSF-PA-jcordovac y el Informe n.° 00000032-2022-PRODUCE/DSF-PA-eramirez, no resulta suficiente para desvirtuar su responsabilidad en la infracción imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador; tomando en cuenta además que los resultados del muestreo a bordo de la embarcación (20.44%) no debían presentar diferencias considerables al muestreo efectuado en planta (59.45%), conforme ya se ha mencionado en el desarrollo del punto 3.2 de la presente resolución.

Asimismo, de la opinión técnica emitida por la Dirección de Supervisión y Fiscalización a través del Informe n.° 0000094-2022-PRODUCE/DSF-PA-jcordovac concluye, que los resultados del muestreo (incidencia de juveniles y pesca incidental) que se realiza a bordo de las embarcaciones pesqueras bajo las disposiciones contenidas en la Resolución Ministerial n.° 456-2020-PRODUCE, es contrastada con los resultados del muestreo efectuado durante el desembarque en base a los criterios técnicos de la Resolución Ministerial n.° 353-2015-PRODUCE, los resultados de ambos muestreos deberían ser similares, puesto que la población objeto de medición es la misma y, además, estos procedimientos han sido formulados considerando todos los aspectos operativos y materiales para contar con información confiable y veraz para la toma de decisiones oportunas que garanticen la preservación de este recurso hidrobiológico. Por tanto, lo sostenido por TASA carece de sustento.

Ahora bien, las actuaciones realizadas por los fiscalizadores en el muestreo que se desarrolla durante la descarga del recurso hidrobiológico, lo es en el marco de sus competencias, por lo tanto los hechos constatados por los fiscalizadores acreditados formalizados en los documentos generados durante sus actividades de fiscalización **se presumen ciertos**, constituyendo medio probatorio para acreditar la comisión de los



hechos, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los administrados. De acuerdo a ello, los fiscalizadores se encontraban facultados para efectuar control de la composición de las capturas, el tamaño y peso mínimo de los recursos hidrobiológicos, que, en el presente caso, difiere significativamente de lo declarado por los titulares de las embarcaciones pesqueras durante el muestreo realizado a bordo.

Lo mencionado precedentemente queda corroborado de los considerandos del Decreto Supremo n.° 024-2016-PRODUCE, que señala que el muestreo a bordo permitirá que los titulares de los permisos de pesca cumplan con sus obligaciones de manera adecuada. Asimismo, permitirá que los fiscalizadores acreditados por la DGSFS-PA ejecuten dicho procedimiento de muestreo de manera más adecuada lo que contribuirá a contar con una mejor información acerca de la estructura de tallas del recurso Anchoveta y composición por especies de captura.

Corresponde mencionar que en la formulación del muestreo a bordo se han considerado aspectos técnicos establecidos por el IMARPE e INACAL, por lo tanto, lo manifestado por **TASA** en este extremo no la libera de responsabilidad.

Por otro lado, sin perjuicio de lo señalado, se debe tener presente que respecto a las cuestiones planteadas por **TASA** existen pronunciamientos administrativos emitidos por este Consejo, así como pronunciamientos judiciales, como es el caso de la Resolución n.° 07³⁰ de fecha 26.09.2022, emitida por el Noveno Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el cual se expresa lo siguiente:

14. Respecto a lo alegado por la (...) demandante de que conforme al artículo 3 del Decreto Supremo N° 024-2016-PRODUCE, que establece medidas para fortalecer el control y vigilancia de la actividad extractiva para la conservación y aprovechamiento sostenible del recurso anchoveta, concordante con el Decreto Supremo N° 009-2013-PRODUCE, cumplió con registrar y comunicar al Ministerio de la Producción la información sobre la captura de anchoveta a través de la Bitácora Electrónica y otros medios que el ministerio implementó; sin embargo, no es materia de sanción cumplir con presentar dicha información a la entidad demandada sino **presentar información o documentación incorrecta al momento de la fiscalización** lo cual ocurrió conforme se desprende del Parte de Muestreo (...) confrontado con el Reporte de Calas (...).

15. Con relación a lo argüido por la (...) demandante, de que la toma de muestras al ser un reporte estadístico jamás coincidirá con exactitud con otro muestreo, pues siempre existirá un margen de error (...) conforme con el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 024-2016-PRODUCE, que establece medidas para fortalecer el control y vigilancia de la actividad extractiva para la conservación y aprovechamiento sostenible del recurso anchoveta, se debe designar a un miembro de la tripulación a cargo de realizar el muestreo biométrico a bordo luego de finalizar cada cala; es decir, el procedimiento de muestreo a bordo de la embarcación pesquera se realiza una vez terminada la cala; por lo tanto, **de haber margen de error a considerar**

³⁰ Sentencia emitida en el Expediente n.° 01256-2022-0-1801-JR-CA-09, declarada consentida mediante Resolución n.° 9 de fecha 30.12.2022.



esta no puede resultar considerable, máxime si el porcentaje de juveniles en la cala fue de 14.28% (Reporte de Calas a fs. 02 del acompañado), y al finalizar la evaluación biométrica se obtuvo 85.57% de ejemplares juveniles de anchoveta (Parte de Muestreo 0402-047 N° 003497 a fs. 05 del acompañado), dicha diferencia de 71.29% **representa una diferencia significativa y no un mero margen de error**, siendo así, la empresa demandante no se encuentra exenta de responsabilidad. (Resaltado es nuestro)

Cabe precisar que dicho pronunciamiento constituye una fuente del procedimiento administrativo en atención a lo señalado en el numeral 2.7 del artículo V del Título Preliminar del TUO de la LPAG que señala que es fuente del procedimiento administrativo la jurisprudencia proveniente de las autoridades jurisdiccionales que interpreten disposiciones administrativas.

Asimismo, tenemos la Resolución n.° 06³¹ de fecha 21.09.2021, emitida por el Decimosexto Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, en un procedimiento judicial seguido por **TASA**, en el cual se precisa lo siguiente:

NOVENO: (...)

En el Acta de Fiscalización (...) se constata que la demandante proporcionó a dicha autoridad información incorrecta al advertirse que el Reporte de Calas (...) emitido por la recurrente, consignó (...) un 16.65% ponderado de ejemplares juveniles, sin embargo, lo consignado en el referido reporte de calas difiere del resultado registrado en el Parte de Muestreo (...) el cual reportó un 34.55% de ejemplares juveniles, suministrando información incorrecta, incurriendo de este modo en la infracción descrita en el numeral 3 del artículo 134 del Reglamento.

(...)

Como se ha indicado, precedentemente, existía una diferencia del porcentaje de las tallas de juveniles a través de las cuales se advierte que, la demandante presentó información incorrecta al inspector, es decir, de una valoración conjunta de los medios probatorios en el presente caso, se advierte que existen medios probatorios así como la constatación del fiscalizador que dan cuenta de la infracción cometida por la demandante, contrario a ello, no se advierte en autos ni el expediente administrativo, medio probatorio alguno presentado por la demandante que pueda desvirtuar ello.

DÉCIMO: (...)

Si bien el resultado de la muestra no podría ser exacta, tal como señala la demandante, **lo que razonablemente se espera es que el resultado obtenido sea aproximado**; en tal sentido, advirtiendo la marcada diferencia declarada en el reporte de calas 16.5 % (Fs. 1) con el parte de muestreo realizado por la demandada 34.55 (Fs. 6) de ejemplares juveniles, **se concluye que la imputación realizada por la administración no contraviene el principio de legalidad.**³² (Resaltado es nuestro)

³¹ Sentencia emitida en el Expediente n.° 04032-2021-0-1801-JR-CA-16, confirmada mediante Sentencia de Vista – Resolución n.° 4 de fecha 04.11.2022, emitida por la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Lima. El proceso judicial se encuentra en trámite pendiente de envío a la Corte Suprema de Justicia.

³² Dicho pronunciamiento versa sobre la infracción por presentar información incorrecta, al existir una diferencia de 18.05% del recurso Anchoveta entre lo muestreado por el fiscalizador y lo declarado por el administrado.



3.4 Sobre el criterio de reincidencia.

TASA alega una indebida aplicación de la reincidencia, siendo, además, a su criterio, manifiesta que es ilegal y desproporcionada. Asimismo, que la regla de reincidencia no se debe basar, como lo hace la apelada, en la responsabilidad general de la empresa por todas sus unidades operativas, que incluye la totalidad de sus embarcaciones y plantas pesqueras.

Refiere que, históricamente, las normas relacionadas con la reincidencia en el sector, han previsto que esta se aplique sobre la misma embarcación o planta o bjeto de imputación en el nuevo procedimiento administrativo sancionador. Menciona al respecto el artículo 9 del Decreto Supremo n.° 013-2003-PRODUCE y los artículos 2 y 3 del Decreto Supremo n.° 018-2001-PRODUCE. En ambos se estableció como condición para la reincidencia que en la infracción repetida se hubiese utilizado la misma embarcación o planta pesquera.

Asimismo, concluye que la interpretación idónea de reincidencia debe considerarse a las embarcaciones o establecimientos de forma separadas, por ejemplo, una empresa con una flota de embarcaciones múltiples que tienen distintos títulos habilitantes obtenido de forma coetánea y asignado cada una de sus unidades podrían verse afectados y sus derechos cancelado con independencia. En ese sentido el principio de proporcionalidad exige que la normativa actual se interprete favorablemente al administrado.

Finalmente, sobre este punto, agrega que, si bien la normativa actual no lo especifica de modo expreso, la interpretación congruente y lógica de las disposiciones citadas nos conduce a ello. Lo contrario sería desconocer una interpretación sistemática de la normativa, así como el marco jurídico histórico del sector pesquero.

Al respecto, **TASA** rechaza la decisión de la instancia sancionadora de aplicar la reincidencia utilizando el factor de mismo sujeto infractor (administrado) y no el de misma embarcación o planta pesquera. Se funda para ello en razones de interpretación histórica y sistemática de la regulación, así como en la presunta contravención de los principios de proporcionalidad e irretroactividad.

En cuanto a lo primero, **TASA** recurre a la cita de algunas disposiciones que estuvieron vigentes en el tiempo y que por determinados periodos establecieron de manera expresa que el factor reincidencia se debía aplicar atendiendo a la misma embarcación o planta pesquera. Al final, termina aseverando que, “como se desprende de las normas históricas citadas, la reincidencia en el sector pesquero únicamente puede aplicarse si la reiteración de infracciones es cometida por la misma embarcación o establecimiento pesquero”³³.

Sin embargo, lo afirmado en este punto por **TASA** no 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:

³³ Ítem 100 de su recurso de apelación.



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:

D.S. n.° 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 n.° 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.”

D.S. n.° 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 el 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 el 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 el 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 Modifícase 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.”

D.S. n.° 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 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 el 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° 006-2007 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*



firmes 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 controvertida. 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”**³⁴. 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.”*³⁵

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”**³⁶, 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

³⁴ 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.

³⁵ Drago Ludowieg, 128.

³⁶ Drago Ludowieg, 128.



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 (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, **TASA** 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 **TASA** respecto a que a partir de una interpretación histórica la reincidencia debe ser entendida por la embarcación o planta pesquera, queda desvirtuada.

3.5 Sobre la firmeza de los antecedentes de reincidencia.

TASA sostiene que la resolución que fue considerada por la administración como antecedente, se encuentra pendiente de Resolución Judicial. Por lo tanto, no se cumpliría el supuesto normativo de reincidencia.

Asimismo, hace mención de la RCONAS n° 061-2021-PRODUCE/CONAS-UT, señalando que no tendría vínculo con los hechos suscitados el 30.05.2021.

Por otro lado, alega que es importante tomar en cuenta que las disposiciones del TUO de la LPAG, establece que solo nos encontramos en un acto firme cuando ya no es posible cuestionar un acto administrativo, ni ante el poder judicial. En ese sentido, una resolución impugnada no podría considerarse firme en la medida que cuenta con un expediente judicial en trámite iniciado por demanda contenciosa administrativa.

Al respecto, se debe señalar lo siguiente el REFSAPA, en el literal a), numeral 36.1 de su artículo 36, precisa en cuanto a la aplicación de la Reincidencia que 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 (...).”

En el presente caso, se advierte que, en el cálculo de la multa efectuado en la resolución materia de análisis, en la nota al pie 12³⁷ (página 14), se evidenció que correspondía aplicar las agravantes previstas en los numerales 2 y 4 del artículo 44 del REFSAPA, los cuales prevén la reincidencia y la extracción de recursos plenamente explotados, por lo que se consideraron los factores de incremento del 100% y 80%, respectivamente.

Asimismo, al haberse advertido el supuesto de reincidencia, también resulta aplicable, en el caso materia de análisis, lo dispuesto en el numeral 36.1 del artículo 36 del REFSAPA, imponiéndosele una suspensión conforme a lo establecido en su artículo 37.

De esta manera, podemos colegir que la sanción de multa y decomiso se impone en virtud a lo previsto en el cuadro de sanciones del REFSAPA y demás normas conexas. Sin perjuicio de ello, de verificarse el supuesto de reincidencia, se contempla la aplicación de una suspensión.

Como podemos advertir, la autoridad administrativa aplicó las disposiciones legales vigentes relativas a la determinación de la sanción, las cuales han sido consideradas y precisadas desde la imputación de cargos.

En ese sentido, la aplicación de una sanción compuesta de multa, decomiso y suspensión de días para la extracción de recursos hidrobiológicos; resulta aplicable al presente caso, ya que se han cumplido los presupuestos establecidos por Ley para su aplicación.

³⁷ 12. De conformidad con los artículos 43° y 44° del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en el presente caso corresponde aplicar el factor agravante de incremento del 80%, y a que se trata de recursos hidrobiológicos (anchoveta) plenamente explotados. De la consulta realizada al área de base de datos de la Dirección de Sanciones - PA se verifica que TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A. cuenta con antecedentes de haber sido sancionada en los últimos 12 meses contados desde la fecha en que se detectó la comisión de la infracción tipificada en el numeral 3) del artículo 134° del RLGP, mediante Resolución Directoral N° 2105-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 07/10/2020, notificada con Cédula N° 5333-2020-PRODUCE/DS-PA de fecha 22/10/2020, la misma que fue apelada y se resolvió a través de la **Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 061-2021-PRODUCE/CONAS-UT** de fecha 26/02/2021, notificada con Cédula de Notificación Personal N° 00000084-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 05/03/2021, por lo que ha quedado firme dentro del periodo de los últimos doce meses contados desde la fecha de infracción (30/05/2020 – 30/05/2021). En consecuencia, corresponde aplicar un factor de incremento de 100%, conforme lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 44° del DS N° 017-2017-PRODUCE. (Resaltado es nuestro)



Igualmente, cabe precisar que la sanción impuesta ha sido correctamente determinada sobre los valores y factores fijados en el REFSAPA³⁸ y sus disposiciones complementarias³⁹. De igual modo, en la exposición de motivos del REFSAPA, la administración consideró que para el cálculo de la multa se debían utilizar criterios técnicos económicos apropiados que permita, al administrado conocer de manera clara los criterios o variables para calcular dicha sanción. Esto con el fin de que se respeten los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Por otro lado, la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura, para determinar la aplicación de la reincidencia, toma como fecha en que quedó firme la de notificación de la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones n° 061-2021-PRODUCE/CONAS-UT de fecha 26.02.2021, notificada con Cédula n.° 0084-2021-PRODUCE/CONAS-UT con fecha **05.03.2021**, la cual declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por **TASA** contra la Resolución Directoral n.° 02105-2020-PRODUCE/DS-PA, emitida 07.10.2020. En consecuencia, se habría agotado la vía administrativa en ambos casos. En ese sentido se verifica que **TASA** incurrió en reincidencia debido a que cometió 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 consecuencia, la administración aplicó la reincidencia debidamente, actuando conforme a la normativa vigente.

En ese sentido, en cuanto a que la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones n.° 061-2021-PRODUCE/CONAS-UT, ha sido cuestionada judicialmente, de la información obtenida en la Consulta de Expedientes Judiciales, podemos observar que el Décimo Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el expediente n.° 4032-2021-0-1801-JR-CA-16, a través de la Resolución n° Seis de fecha 21.09.2021 (Sentencia), declaró infundada la demanda interpuesta por **TASA** contra los actos administrativos descritos en los párrafos precedentes. Asimismo, cabe señalar que la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo Transitoria de la citada Corte, mediante Resolución n° Cuatro de fecha 04.11.2022 (Sentencia de Vista) ha resuelto confirmar la mencionada sentencia. Por último, conforme al referido reporte, se verifica que **TASA** con escrito de fecha 19.01.2023, interpuso recurso de casación, el cual ha sido admitido a trámite, de conformidad con lo resuelto por la referida Sala mediante la Resolución n° Cinco de fecha 22.04.2023. Por lo tanto, los cuestionamientos que no hayan sido confirmados por las autoridades judiciales gozan de presunción de legalidad basada en la necesidad de asegurar que la administración pública pueda realizar sus funciones en tutela de los intereses públicos encomendados. Por lo tanto, carece de sustento lo alegado por **TASA** en este extremo.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura, **TASA** incurrió en la infracción tipificada en el numeral 3) del artículo 134 del RLGP.

³⁸ Artículo 35.- Fórmula para el cálculo de la sanción de multa y aplicación de multa plana
35.1 Para la imposición de la sanción de multa se aplica la fórmula siguiente:

$$M = \frac{B}{P} \times (1 + F)$$

Donde:

M: Multa expresada en UIT.

B: Beneficio ilícito.

P: Probabilidad de detección.

F: Factores agravantes y atenuantes.

³⁹ Resolución Ministerial n.° 591-2017-PRODUCE y su modificatoria.



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

De acuerdo a las facultades establecidas en 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 6 de la Resolución Ministerial n.° 236-2019-PRODUCE; el artículo 2 de la Resolución Ministerial n.° 0342-2024-PRODUCE; el artículo 3 de la Resolución Ministerial n.° 00407-2021-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión n.° 033-2024-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 17.09.2024, de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A.**, contra de la Resolución Directoral n.° 01080-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.04.2024; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de multa y decomiso impuesta 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 de Pesca y Acuicultura para los fines correspondientes, previa notificación a **TECNOLÓGICA DE ALIMENTOS S.A.** de la presente Resolución, conforme a Ley.

Regístrese, notifíquese y publíquese,

CESAR ALEJANDRO ZELAYA TAFUR

Presidente

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

OMAR RICARDO RÍOS BRAVO DE RUEDA

Miembro Suplente

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

ROONY RAFAEL ROMERO NAPA

Miembro Titular

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

