



## Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

RCONAS N° 00174-2024-PRODUCE/CONAS-1CT

LIMA, 11 de diciembre de 2024

EXPEDIENTE n.º : PAS-00000750-2023  
ACTO ADMINISTRATIVO : Resolución Directoral n.º 00377-2024-PRODUCE/DS-PA  
ADMINISTRADO(s) : SANTOS ANDRÉS BANCAYAN QUIROGA  
VIOLETA MARKY ESTRADA  
MATERIA : Procedimiento Administrativo Sancionador  
INFRACCIÓN : Numeral 21) del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca<sup>1</sup>.  
- Multa: 3.665 Unidades Impositivas Tributarias<sup>2</sup>  
- Decomiso<sup>3</sup>: del total del recurso hidrobiológico.  
SUMILLA : **DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación; en consecuencia, CONFIRMAR la sanción impuesta, quedando agotada la vía administrativa.**

### VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por el señor **SANTOS ANDRÉS BANCAYAN QUIROGA**, identificado con DNI n.º 02758217, en adelante **SANTOS BANCAYAN**, mediante escrito con registro n.º 00017551-2024, presentado el 13.03.2024, contra la Resolución Directoral n.º 00377-2024-PRODUCE/DS-PA, emitida el 09.02.2024.

### CONSIDERANDO:

#### I. ANTECEDENTES

- 1.1 En el Informe SISESAT n.º 00000034-2021-RRODRIGUEZ de fecha 02.08.2021, adjunto al Informe n.º 00000037-2021-RRODRIGUEZ de fecha 03.08.2021, se concluye que la embarcación pesquera ALESSANDRA LUZ con matrícula TA-11069-BM, presentó velocidades de pesca y rumbo no constante en tres (03) intervalos de tiempo mayores a una (01) hora, dentro de las cinco (05) millas, desde las 00:25:51 horas hasta las 03:26:45 horas del 14.04.2021, desde las 03:56:03 horas hasta las 05:18:27 horas del 14.04.2021 y desde las 06:01:00 horas hasta las 07:38:20 horas del 14.04.2021.

<sup>1</sup> Aprobado con Decreto Supremo n.º 012-2001-PE y sus modificatorias, en adelante el RLGP.

<sup>2</sup> En adelante UIT.

<sup>3</sup> El artículo 2 del acto administrativo impugnado declaró inejecutable la sanción de decomiso.



- 1.2 Posteriormente, con la Resolución Directoral n.° 00377-2024-PRODUCE/DS-PA<sup>4</sup> de fecha 09.02.2024, se sancionó a **SANTOS BANCAYAN** y la señora Violeta Marky Estrada, por haber incurrido en la infracción al numeral 21)<sup>5</sup> del artículo 134 del RLGP, imponiéndoles la sanción señalada en el exordio de la presente Resolución.
- 1.3 A través del escrito con registro n.° 00017551-2024, presentado el 13.03.2024, **SANTOS BANCAYAN** interpuso recurso de apelación contra la precitada resolución sancionadora.

## II. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 218, 220 y 221<sup>6</sup> del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>7</sup>, en adelante el TUO de la LPAG, así como el numeral 29.2<sup>8</sup> 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 trámite al recurso de apelación interpuesto por **SANTOS BANCAYAN** al cumplirse los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en las mencionadas disposiciones.

## III. ANÁLISIS DEL RECURSO:

A continuación, se mencionarán y analizarán los argumentos de **SANTOS BANCAYAN**:

### 3.1 Sobre la ausencia de desembarques de recursos hidrobiológicos.

***SANTOS BANCAYAN** señala que según el Informe Final de Instrucción n.° 0703-2023-PRODUCE/DSF-MFLORES, la E/P ALESSANDRA LUZ no registró descargas de recursos hidrobiológicos entre el 13 y el 14.04.2021. Este hecho es fundamental, ya que desvirtúa la presunción de que haya realizado una actividad de pesca ilegal.*

*Arguye que las velocidades de navegación y la variabilidad en el rumbo señalada en el informe, son inherentes a la actividad pesquera y que son comunes en operaciones pesqueras regulares. Asimismo, que dichas condiciones no implican automáticamente una conducta infractora.*

<sup>4</sup> Notificada el 23.02.2024 a SANTOS BANCAYAN, mediante Cédula de Notificación Personal n.° 00000872-2024-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso n.° 001837; y a la señora Violeta Marky Estrada, mediante Cédula de Notificación Personal n.° 00000873-2024-PRODUCE/DS-PA y Acta de Notificación y Aviso n.° 0002969.

<sup>5</sup> Por haber presentado velocidades de pesca menores a las establecidas y rumbo no constante por un periodo mayor a una hora en un área reservada, prohibida, suspendida o restringida de acuerdo con la información del equipo SISESAT.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo n.° 004-2019-JUS.

<sup>8</sup> 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.



*Solicita una revisión minuciosa de las pruebas técnicas y documentales presentadas en el Informe final para identificar posibles malentendidos o errores que podrían haber influido en la interpretación de la conducta de la embarcación.*

Al respecto, se debe tener en consideración que, en los procedimientos administrativos sancionadores, el fundamento principal para el ejercicio de la potestad sancionadora reposa en el principio de legalidad<sup>9</sup>, por el cual la infracción y su correlativa sanción deben estar previamente fijadas en la ley. Por su parte, respecto del principio de tipicidad 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 Pesca<sup>10</sup> como el RLGP, permiten verificar el pleno cumplimiento de dicho principio.

Asimismo, contrariamente a lo argumentado por **SANTOS BANCAYAN**, se debe señalar que la normativa<sup>11</sup> vigente acepta la colaboración reglamentaria para especificar o graduar las disposiciones dirigidas a identificar conductas o determinar sanciones. Así también, como ocurre con la LGP<sup>12</sup>, cabe la delegación expresa por ley para tipificar en vía reglamentaria.

Como se manifestó precedentemente, mediante Resolución Directoral n.° 341-2020-PRODUCE/DGPCHDI de fecha 16.08.2020, se otorgó permiso de pesca a favor de **SANTOS BANCAYAN** y la señora Violeta Marky Estrada para operar la E/P de menor escala ALESSANDRA LUZ con matrícula TA-11069-BM.

Asimismo, el Reglamento del Ordenamiento Pesquero de las Actividades Extractivas Artesanales y de Menor Escala del Ámbito Marítimo Adyacente al departamento de Tumbes, aprobado por el Decreto Supremo n.° 020-2011-PRODUCE, en adelante el ROP de Tumbes, establece en su segundo párrafo del literal c) del numeral 4.6 del artículo 4, que está prohibido que las embarcaciones de menor escala presenten velocidades de navegación iguales o menores a cuatro (4) nudos dentro de las cinco (5) millas marinas adyacentes a la franja costera del Departamento de Tumbes.

En esa línea, la conducta imputada prescribe taxativamente como conducta infractora, presentar velocidades de pesca menores a las establecidas en la normatividad sobre la materia, o en su defecto menores a dos nudos y rumbo no constante por un periodo mayor a una hora en áreas reservadas, prohibidas, suspendidas o restringidas, de acuerdo a la información del equipo del SISESAT.

<sup>9</sup> Artículo 248 del TUO de la LPAG 1. Legalidad. - Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

<sup>10</sup> Aprobada con Decreto Ley n.° 25977.

<sup>11</sup> TUO de la LPAG. Artículo 248. - Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. **Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente**, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria (...).

<sup>12</sup> CAPITULO II - DE LAS INFRACCIONES

Artículo 77. - Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia.



Conforme a lo expuesto, la conducta atribuida a **SANTOS BANCAYAN** constituye una transgresión a una prohibición establecida en los artículos 79 y 81 de la LGP<sup>13</sup> y complementada por el RLGP y el REFSAPA; esto conforme a lo establecido en el TUO de la LPAG, que permite la reserva de tipificación por vía reglamentaria. Consecuentemente, se ha cumplido con observar los principios de legalidad y tipicidad del procedimiento administrativo.

Es conveniente indicar que la conducta imputada no prevé la extracción o descarga de recursos hidrobiológicos, sino que la E/P presente velocidades de pesca menores a las establecidas, en un período mayor a una hora, dentro de las cinco (05) millas (área reservada).

Por tanto, lo argumentado por **SANTOS BANCAYAN** en este extremo de su recurso de apelación, carece de sustento.

### 3.2 Sobre el supuesto incumplimiento de actualización de factores y valores de recurso hidrobiológico.

**SANTOS BANCAYAN** sostiene que la multa impuesta carece de proporcionalidad y no guarda relación con la gravedad de la presunta infracción; destacando la ausencia de daño al medio ambiente y la inexistencia de beneficio ilícito que evidencian la desproporción de la sanción.

Asimismo, que la Resolución Ministerial n° 591-20217-PRODUCE no ha sido actualizada desde el año 2021 incumpliendo el plazo establecido, al respecto sostiene que la aplicación de una normativa desfasada para el cálculo de la multa se estaría vulnerando la seguridad jurídica. A su vez, señala que a través de la Resolución Ministerial n° 009-2020-PRODUCE se dispuso la prórroga de la vigencia de algunos valores y factores, pero no de otros, siendo una situación que genera incertidumbre jurídica y dificultad del cumplimiento de las normas.

Al respecto, la Exposición de motivos del REFSAPA señala que:

La finalidad de la norma propuesta es evitar que los administrados incurran en conductas infractoras y uno de los medios para lograr disuadirlos son las sanciones pecuniarias o multas; en este sentido, el efecto disuasivo se pretende lograr imponiendo un costo económico al administrado en los casos en que incurra en infracción. Se han considerado los criterios técnicos económicos apropiados para que el cálculo de la cuantía de las sanciones de multa se ajuste a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, así como a los demás principios establecidos en el T.U.O. de la Ley, por lo tanto, se pretende que la infracción cometida sea reprimida con una sanción adecuada que sea disuasiva sin ser desproporcionadamente costosa y que tanto el método como los criterios o variables para calcular dicha sanción estén claramente establecidos para que los administrados los conozcan. Ante tal necesidad, se ha establecido como criterio para determinar la forma del cálculo de la cuantía de las sanciones la fórmula desarrollada por el economista Gary S. Becker, expuesta en su ensayo Crime and Punishment: An Economic Approach (Crimen y Castigo: Una Aproximación Económica), según la cual el monto de las multas debe ser tal, que exceda el beneficio ilícito que el administrado infractor obtendría por la comisión de la infracción,

<sup>13</sup> Señala que se asignó al Ministerio de la Producción la potestad sancionadora, para asegurar el cumplimiento de la mencionada Ley; previendo que toda infracción será sancionada administrativamente conforme a Ley.



considerándose que tal perjuicio disuadiría a los potenciales infractores de no cometer la infracción.<sup>14</sup> (El resaltado es nuestro)

De esta manera, conforme al principio de razonabilidad, este es aplicable únicamente en relación a la sanción a imponer al administrado una vez determinada la comisión de una infracción, obligando así a la administración a elegir la medida aflictiva entre las que se encuentran establecidas en la normativa.

Es en base al modelo propuesto por el economista en mención que el numeral 35.1 del artículo 35 del REFSAPA se estableció la fórmula que debía aplicarse los casos en que la sanción corresponda a multa, el cual está compuesto por el beneficio ilícito y la probabilidad de detección y la suma de los factores agravantes y atenuante.

Sobre el particular, debe precisarse que los factores y valores de los recursos hidrobiológicos y factores de productos que forman parte de la variable B corresponden a los establecidos en la Resolución Ministerial n.º 591-2017-PRODUCE y sus modificatorias<sup>15</sup>; por tanto, resultan ser los vigentes a la fecha de comisión de la infracción imputada; es decir, al día 14.04.2021. Por lo tanto, no existe ninguna vulneración del principio de irretroactividad de la ley.

En ese sentido, debe precisarse que la sanción impuesta ha sido calculada sobre los valores y factores fijados en el REFSAPA y sus disposiciones complementarias<sup>16</sup>, por lo que resulta ser absolutamente coherente y proporcional. Por lo tanto, no se habría generado ninguna incertidumbre jurídica y dificultad del cumplimiento de las normas establecidas.

En relación a la inexistencia al daño al medio ambiente y de beneficio ilícito, cabe precisar que, la conducta que se le imputa a **SANTOS BANCAYAN** es por presentar velocidades de pesca menores a las establecidas en áreas reservadas; por lo que a fin de efectuar el cálculo de la sanción de multa, así como la afectación y beneficio ilícito, la Dirección General de Supervisión y Fiscalización del Ministerio de la Producción, a través de un correo electrónico de fecha 17.12.2023, informa sobre las descargas realizadas en Tumbes, en el mes de Abril – 2021, información obtenida del Sistema de Registro para el Programa de Inspecciones – SIRPI Descargas.

En ese sentido, la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura, al momento de efectuar el cálculo de la multa en la Resolución Impugnada, consideró el factor del recurso hidrobiológico Doncella, como el segundo recurso entre las principales especies descargadas en el periodo Abril - 2021<sup>17</sup>, en la zona Tumbes, de acuerdo a la información

<sup>14</sup> Exposición de Motivos del REFSAPA:

<http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2017/Noviembre/10/EXP-DS-017-2017-PRODUCE.PDF>

<sup>15</sup> Modificada por la Resolución Ministerial n.º 009-2020-PRODUCE.

<sup>16</sup> Resolución Ministerial n.º 591-2017-PRODUCE y sus modificatorias.

<sup>17</sup> De acuerdo a la información proporcionada mediante correo electrónico de fecha 13.12.2023, obtenida a través del Sistema de Registro para el Programa de Inspectores (SIRI-DESCARGA), conforme se observa del siguiente cuadro:



que obra en el expediente obtenida del Sistema de Registro para el Programa de Inspectores (SIRPI – Descarga); ello con atención a que, conforme al permiso de pesca otorgado a **SANTOS BANCAYAN** mediante Resolución Directoral n.° 00341-2020-PRODUCE/DGPCHDI del 16.08.2020, se encontraba exceptuado de extraer el recurso Merluza que fue el primer recurso descargado en la zona. Por lo tanto, la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura utilizó el recurso correcto para el cálculo de la multa.

Por lo expuesto, de la revisión del cálculo para la determinación de la sanción de multa impuesta a **SANTOS BANCAYAN**, se precisa que ésta ha sido calculada de acuerdo a lo establecido en el artículo 35 del REFSAPA y a la Resolución Ministerial n.° 591-2017-PRODUCE, por consiguiente, ha sido debidamente calculada, por lo que carece de sustento legal lo argumentado.

### 3.3 Respecto a la presunta incompetencia de la fuente de datos estadísticos y la inconsistencia en la referencia del recurso hidrobiológico.

**SANTOS BANCAYAN** arguye que quien proporciona la fuente de datos estadísticos no es la entidad competente, sosteniendo que dicha competencia recae en la Dirección Regional de la Producción del Gobierno Regional de Tumbes.

*Por otro lado, señala que se habría vulnerado los principios al debido proceso, de legalidad, proporcionalidad y de irretroactividad de la Ley.*

Respecto al primer argumento, cabe acotar que, según el ROP de Tumbes, las embarcaciones pesqueras que realizan actividad extractiva, en el ámbito marítimo adyacente al departamento de Tumbes, empleando redes de cerco, arrastre de fondo y de media agua, califican como de menor escala. Por lo cual, dichas E/P se encuentran bajo las competencias y supervisión del Ministerio de la Producción<sup>18</sup>.

Asimismo, se debe indicar que según el artículo 87 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción<sup>19</sup>, en adelante ROF de PRODUCE, se determinan las funciones de la Dirección de Supervisión y Fiscalización-PA, entre las cuales se destacan las siguientes:

(...)

b) Supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento pesquero y acuícola, así como el ejercicio de los derechos otorgados, mediante acciones de supervisión, fiscalización y el uso de herramientas tecnológicas para la supervisión.

(...)

g) Registrar, compilar, sistematizar y analizar la información generada a partir de las acciones de supervisión y fiscalización de las actividades pesqueras y acuícolas.

| MES              | ESPECIE          | TOTAL    |
|------------------|------------------|----------|
| ABRIL            | MERLUZA          | 26619.00 |
|                  | DONCELLA         | 1634.00  |
|                  | CAMOTILLO        | 1000.00  |
|                  | TIBURON MARTILLO | 650.00   |
|                  | FESTONEADO       | 600.00   |
|                  | FALSO VOLADOR    | 506.00   |
|                  | CABINZA          | 400.00   |
|                  | TOLLO            | 370.00   |
|                  | CAGALO           | 300.00   |
|                  | TIBURON          | 45.00    |
|                  | COJINOVA         | 42.00    |
|                  | CORVINA          |          |
| Total ABRIL 2021 |                  | 32166.00 |

<sup>18</sup> Literal b), numeral 4.6 del artículo 4 del ROP de Tumbes.

<sup>19</sup> Aprobado con Decreto Supremo n.° 002-2017-PRODUCE y sus modificatorias.



h) Administrar, operar y desarrollar herramientas tecnológicas relacionadas con la supervisión y fiscalización de las actividades pesqueras y acuícolas.

(...)

p) Emitir opinión técnica en el marco de sus competencias.

(...).

En esa línea, cabe acotar que la E/P ALESSANDRA LUZ al operar con red de cerco es considerada una embarcación de menor escala; y por ende, su fiscalización se encuentra bajo la competencia del Ministerio de la Producción. Por lo tanto, se puede concluir que la información proporcionada por la Dirección de Supervisión y Fiscalización es totalmente válida, ya que es el órgano competente de acuerdo a las funciones conferidas mediante el ROF de PRODUCE.

En ese sentido, como hemos manifestado líneas arriba, la Dirección de Supervisión y Fiscalización de Pesca y Acuicultura es el órgano competente para emitir información sobre las descargas realizadas por las E/Ps de menor escala. Por lo cual, la información o data estadística que pueda proporcionar DIREPRO TUMBES, es en virtud de las embarcaciones de su competencia; esto es, embarcaciones artesanales.

Finalmente, en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador se han respetado todos los derechos y garantías de **SANTOS BANCAYAN** al habersele otorgado la oportunidad de ejercer su derecho de defensa. Asimismo, de la revisión de la Resolución Directoral n° 00377-2024-PRODUCE/DS-PA, se aprecia que ha sido emitida con la debida motivación cumpliendo con evaluar los argumentos relevantes del caso, determinando la comisión de la infracción administrativa en base a los medios probatorios actuados los cuales fueron analizados conjuntamente con las normas pertinentes al caso; además, se verifica que se ha cumplido con los requisitos de validez del acto administrativo, así como el debido procedimiento, proporcionalidad y los demás principios establecidos en los artículos IV del Título Preliminar y 248 del TUO de la LPAG.

En consecuencia, conforme a lo expuesto y a lo determinado por la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura en la recurrida, **SANTOS BANCAYAN** incurrió en la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP.

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

De acuerdo a las facultades establecidas en el artículo 126 del ROF de 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.° 0356-2022-PRODUCE; el artículo 3 de la Resolución Ministerial n.° 00407-2021-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión n.° 40-2024-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 03.12.2024, 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 el señor **SANTOS ANDRES BANCAYAN QUIROGA** contra la Resolución Directoral n.° 00377-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.02.2024; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción impuesta correspondiente a la infracción al numeral 21) 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 al señor **SANTOS ANDRES BANCAYAN QUIROGA** y la señora Violeta Marky Estrada 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

**ZORAIDA LUCÍA QUISPE ORÉ**

Miembro Titular

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

