



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

RCONAS N° 00016-2025-PRODUCE/CONAS-2CT

LIMA, 27 de febrero de 2025

EXPEDIENTE n.º : PAS-00000385-2023

ACTO IMPUGNADO : Resolución Directoral n.º 01522-2024-PRODUCE/DS-PA

ADMINISTRADO : PESQUERA EXALMAR S.A.A.

TERCERO ADMINISTRADO : SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

MATERIA : Procedimiento Administrativo Sancionador

INFRACCIÓN : Numerales 6) y 21) del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca¹.
- Multa: 11.204 Unidades Impositivas Tributarias².
- Decomiso³: del recurso hidrobiológico Anchoqueta (94.690 t.)

SUMILLA : *Declarar la NULIDAD PARCIAL DE OFICIO de la resolución sancionadora, en el extremo que determinó la responsabilidad administrativa por la infracción al numeral 6) del artículo 134 del RLGP; en consecuencia, ARCHIVAR el procedimiento sancionador, quedando SUBSISTENTES los demás extremos y CONSERVAR el acto administrativo sancionador.*

Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto. En consecuencia, CONFIRMAR la sanción correspondiente al numeral 21) del artículo 134 del RLGP, quedando agotada la vía administrativa.

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA EXALMAR S.A.A.**, con RUC n.º 20380336384, en adelante **EXALMAR**, mediante el registro n.º 00045041-2024 presentado el 13.06.2024, y sus ampliatorios, contra la Resolución Directoral n.º 01522-2024-PRODUCE/DS-PA, emitida el 23.05.2024.

¹ En adelante el RLGP.

² En adelante UIT.

³ El artículo 2 del acto administrativo impugnado declaró inejecutable la sanción de decomiso.



El escrito con registro n.° 00055324-2024 de fecha 18.07.2024, presentado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, en adelante el SERNANP a través del cual remite el Oficio n.° 000376-2024-SERNANP/GG-SGD de fecha 18.07.2024 y adjunta, entre otros, el escrito n.° 2 para mejor resolver y el Informe Técnico n.° 000132-2024-SERNANP/RNPAR-SGD de fecha 27.05.2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el Informe SISESAT n.° 00000010-2021-CVILCHEZ de fecha 26.02.2021, adjunto al Informe n.° 00000011-2021-CVILCHEZ de fecha 26.02.2021, la Dirección de Supervisión y Fiscalización de Pesca y Acuicultura, de acuerdo a la información del equipo SISESAT, concluye que la E/P DON ALFREDO con matrícula CO-29856-PM, de titularidad de **EXALMAR**, presentó velocidades de pesca menores a dos (2) nudos y rumbo no constante, por un (01) intervalo de tiempo mayores a una (01) hora, desde las horas hasta las 09:47:49 horas hasta las 11:27:49 horas del día 12.11.2020, dentro de la Reserva Nacional de Paracas, en adelante RNP. Asimismo, se precisa que presentó velocidades de pesca menores a dos (2) nudos y rumbo no constante, por un (01) intervalo de tiempo mayor a una hora, desde las 06:47:48 horas hasta las 08:17:49 horas del día 12.11.2020, fuera de la RNP.
- 1.2 Por medio de la Resolución Directoral n.° 01288-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 06.05.2024, la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura resolvió incorporar al SERNANP, como tercero administrado en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- 1.3 Posteriormente, con la Resolución Directoral n.° 01522-2024-PRODUCE/DS-PA⁴ de fecha 23.05.2024, se sancionó a **EXALMAR** por haber incurrido en infracción a los numerales 6)⁵ y 21)⁶ del artículo 134 del RLGP, imponiéndole la sanción⁷ señalada en el exordio de la presente Resolución.
- 1.4 A través del registro n.° 00045041-2024, presentado el 13.06.2024, y sus ampliatorios⁸, **EXALMAR** interpuso recurso de apelación contra la precitada resolución sancionadora. Asimismo, solicitó el uso de la palabra, petición que fue atendida con Carta n.° 000000109-2024-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 01.07.2024, audiencia que se llevó a cabo el 11.07.2024 con la participación de sus abogados⁹, conforme se puede apreciar en la Constancia de Asistencia que obra en el expediente.
- 1.5 Finalmente, con el registro n.° 00055324-2024 de fecha 18.07.2024, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en adelante SERNANP presentó al Consejo de Apelación de Sanciones, en adelante CONAS, el Oficio n.° 000376-2024-SERNANP/GG-SGD de fecha 18.07.2024, mediante el cual remitió, entre otros, el escrito n.° 2 para mejor resolver y el Informe Técnico n.° 000132-2024-SERNANP/RNPAR-SGD de fecha 27.05.2024.

⁴ Notificada el 23.05.2024, mediante Cédula de Notificación Personal n.° 00003246-2024-PRODUCE/DS-PA.

⁵ Por extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas.

⁶ 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 período mayor a una hora en áreas reservadas, prohibidas (...)".

⁷ En aplicación del principio de concurso de infracciones, se aplicó la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, en este caso, contenida en el código 6 del Cuadro de Sanciones del REFSAPA.

⁸ Por medio de los escritos con Registro n.° 00045041-2024-1 de fecha 14.06.2024, n.° 00045041-2024-2 de fecha 10.07.2024 y n.° 00057269-2024 de fecha 25.07.2024.

⁹ Acreditado a través del registro n.° 00053149-2024 presentado el 11.07.2024.



II. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 218, 220 y 221¹⁰ del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General¹¹, en adelante el TUO de la LPAG, así como el numeral 29.2¹² 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 **EXALMAR** al cumplirse los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en las mencionadas disposiciones.

III. CUESTIONES PREVIAS

3.1 En cuanto a si existe causal de nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral n.° 01522-2024-PRODUCE/DS-PA, en el extremo de la infracción tipificada en el numeral 6) del artículo 134 del RLGP.

El CONAS, en su calidad de órgano de última instancia administrativa en materia sancionadora, tiene el deber de revisar el desarrollo de todo el procedimiento administrativo sancionador y verificar que éste haya cumplido con respetar las garantías del debido procedimiento. De lo expuesto, se desprende que, si se detecta la existencia de un vicio, corresponde aplicar las medidas correctivas del caso.

Conforme al numeral 213.1 del artículo 213 del TUO de la LPAG, se podrá declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos cuando se presente cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 10¹³ de dicha norma, aun cuando tales actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

En el presente caso, a través de la Resolución Directoral n.° 01522-2024-PRODUCE/DS-PA se sancionó a **EXALMAR**, entre otro, por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 6) del artículo 134 del RLGP, la cual tiene el siguiente tenor: ***“Extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas o en zonas de pesca suspendidas por el Ministerio de la Producción”***.

¹⁰ 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.

¹¹ Aprobado mediante Decreto Supremo n.° 004-2019-JUS.

¹² 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.

¹³ Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.



De la revisión del citado acto administrativo, se observa en el análisis efectuado por el órgano sancionador respecto de la configuración del tipo infractor del numeral 6), considera que dicha infracción se configura cuando se haya verificado que **la extracción del recurso hidrobiológico fue efectuada dentro de un área reservada**, por lo que este hecho deberá ser determinado a través del informe SISESAT respectivo.

Sobre el particular, es necesario indicar que según el Reporte de Descargas que obra en el expediente, **EXALMAR**, en su calidad de armador de la E/P de mayor escala **DON ALFREDO** con matrícula **CO-29856-PM**, el 12.11.2020 descargó 94.690 TM de recurso hidrobiológico anchoveta. Cabe precisar que dicha descarga fue supervisada por INTERTEK TESTING SERVICE PERÚ S.A., empresa fiscalizadora acreditada por el Ministerio de la Producción. Con ello, está corroborado que **la E/P DON ALFREDO realizó actividades extractivas durante su faena de pesca el día 12.11.2020.**

Ahora, para determinar que efectivamente el recurso extraído fue en áreas reservadas, en el expediente obran el Informe n.° 00000010-2021-CVILCHEZ de fecha 26.02.2021 e Informe n.° 00000010-2021-CVILCHEZ de fecha 26.02.2021, en los que se concluye, sobre la base a los datos proporcionados por el equipo SISESAT, que la E/P de mayor escala **DON ALFREDO** con matrícula **CO-29856-PM**, cuyo armador es **EXALMAR**, durante su faena de pesca el 12.11.2020, presentó velocidades de pesca menores a dos (2) nudos y rumbo no constante por un periodo mayor a una (01) hora, **dentro del área reservada**, como lo es la RNP, asimismo, presentó velocidades de pesca menores a dos (2) nudos y rumbo no constante por un (01) intervalo de tiempo mayor a una hora, fuera de la RNP, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 01: Intervalos de tiempo de la EP DON ALFREDO con velocidades de pesca en su faena del 12.NOV.2020

N°	Intervalo con Velocidades de Pesca			Descripción	Referencia
	Inicio	Fin	Total (HH:MM:SS)		
1	12/11/2020 06:47:48	12/11/2020 08:17:49	01:30:01	Fuera del área de la Reserva Nacional de Paracas.	Ica, Ica
2	12/11/2020 09:47:49	12/11/2020 11:27:49	01:40:00	Dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas.	Ica, Paracas

Fuente: SISESAT

En suma, según la información proporcionada por el equipo SISESAT, **la E/P DON ALFREDO presentó velocidades de pesca dentro y fuera de la RNP**; por lo tanto, atendiendo a ello, existe la probabilidad de cala, y extracción de recursos, tanto dentro como fuera del área de la RNP; circunstancia que, dado que la información proporcionada por **EXALMAR** en su reporte de calas no ha sido corroborada, no existe evidencia y certeza suficiente respecto a que la extracción del recurso hidrobiológico anchoveta se haya realizado dentro de área reservada; en consecuencia, no se configuran los elementos que componen el tipo infractor del numeral 6).

Por consiguiente, en aplicación de los incisos 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, corresponde declarar la nulidad parcial del artículo 1 de la Resolución Directoral n.° 01522-2024-PRODUCE/DS-PA, únicamente en el extremo que estableció la responsabilidad administrativa de **EXALMAR** por la infracción tipificada en el numeral 6) del artículo 134 del RLGP; por haber sido emitida vulnerando el principio de tipicidad¹⁴.

¹⁴ Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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



Por tal razón, corresponde archivar el procedimiento administrativo sancionador en el extremo que se determinó la responsabilidad administrativa de **EXALMAR** por la infracción al numeral 6) del artículo 134 del RLGP, quedando subsistente el extremo relacionado al numeral 21).

3.2 Respetto a la conservación del acto administrativo contenido en la Resolución Directoral n.º 01522-2024-PRODUCE/DS-PA

El numeral 14.1 del artículo 14 del TUO de la LPAG establece que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto.

Asimismo, el numeral 14.2.1 del TUO de la LPAG, establece que son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, aquellos en los que se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

En ese sentido, el TUO de la LPAG ha establecido una relación taxativa de actos administrativos afectados por vicios no trascendentes que pueden ser conservados, siendo uno de ellos el acto administrativo mediante el cual se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

De esta manera, atendiendo a lo establecido en el punto precedente respecto al archivo del procedimiento sancionador en el extremo de la infracción al numeral 6) del artículo 134 del RLGP, se debe tener presente que lo resuelto en el acápite del acto administrativo sancionador, **SOBRE EL CONCURSO DE INFRACCIONES ESTABLECIDO EN EL NUMERAL 6) DEL ARTÍCULO 248° DEL TUO DE LA LPAG** (Página 42), no surte efectos, siendo que la responsabilidad administrativa de **EXALMAR** se circunscribe únicamente a la infracción al numeral 21).

Sin embargo, en el acápite **DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN** de la resolución sancionadora (página 44), respecto al **CALCULO DE LA MULTA** y sobre la sanción de **DECOMISO**, ésta se efectúa en razón al código 6 del Cuadro de Sanciones anexo al REFSAPA, que establece la sanción por la infracción al numeral 6), cuya nulidad y archivo se ha determinado en el acápite precedente. Al respecto, se debe tener presente que las sanciones para las infracciones a los numerales 6) y 21), previstas en los códigos 6 y 21 del Cuadro de Sanciones anexo al REFSAPA, resultan ser idénticas; es decir, en ambos casos, corresponde aplicar la sanción compuesta de **MULTA** y **DECOMISO** del total del recurso hidrobiológico. Lo expuesto, se grafica en el siguiente cuadro.

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 a 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.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras



INFRACCIÓN	CÓDIGO SANCIÓN	TIPO DE INFRACCIÓN	SANCIONES
Numeral 6) del artículo 134° RLGP	6	GRAVE	MULTA DECOMISO del total del recurso hidrobiológico.
Numeral 21) del artículo 134° RLGP	21	-	MULTA DECOMISO del total del recurso hidrobiológico.

Por lo tanto, al declararse la nulidad y archivo respecto al numeral 6) del artículo 134 del RLGP, corresponde conservar la resolución sancionadora en el extremo del acápite **DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN**, para determinar la sanción aplicable por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP, prevista en el código 21 del Cuadro de Sanciones anexo al REFSAPA, el cual contiene, al igual que el código 6 del Cuadro de Sanciones anexo al REFSAPA, la sanción compuesta de **MULTA** y **DECOMISO** del total del recurso hidrobiológico.

De acuerdo a lo expuesto, un acto administrativo afectado por vicios no trascendentes que puede ser conservado, es aquel respecto al cual se ha concluido indudablemente que de cualquier otro modo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio, privilegiando la eficacia del acto administrativo, tal como sucede en el presente caso, toda vez que de igual forma, **EXALMAR** sería sancionada con una **MULTA** de **11.204** UIT y el **DECOMISO** del total del recurso hidrobiológico Anchoveta (94.690 t.), por haber incurrido en la comisión de la infracción al numeral 21) del artículo 134 del RLGP.

Por todo lo antes expuesto, si bien el acto administrativo materia de análisis adolece de vicios por el incumplimiento a sus elementos de validez, se observa también que los mismos no resultan trascendentes con relación a lo resuelto por la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura; por lo que, corresponde conservar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral n.° 01522-2024-PRODUCE/DS-PA, emitida el 23.05.2024, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 14 del TUO de la LPAG.

3.3 En cuanto a la posibilidad de emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

En cuanto a la posibilidad de emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto, el numeral 213.2 del artículo 213 del TUO de la LPAG dispone que cuando la autoridad constate la existencia de una causal de nulidad deberá pronunciarse sobre el fondo del asunto y, cuando ello no sea posible, dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

Este Consejo considera que al disponerse el archivo del expediente en lo que corresponde a la infracción tipificada en el numeral 6) del artículo 134 del RLGP, no corresponde emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto en dicho extremo.

De otro lado, el numeral 13.2 del artículo 13 del TUO de la LPAG establece que la nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula.

Por lo tanto, este Consejo concluye que sí corresponde emitir pronunciamiento sobre el fondo respecto de la sanción impuesta a **EXALMAR** por la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP.



IV. ANÁLISIS DEL RECURSO DE APELACIÓN Y DEL INFORME ORAL:

A continuación, se mencionarán y analizarán los argumentos de **EXALMAR**.

4.1 Sobre el eximente de responsabilidad que corresponde aplicar por error inducido por la administración o por una disposición administrativo confusa o ilegal.

***EXALMAR** alega que el Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE) no tenía certeza respecto de la intangibilidad de la Reserva Nacional de Paracas (en adelante, RNP), en el extremo de autorizar a las embarcaciones pesqueras con derechos reconocidos y preexistentes para efectuar labores de extracción, en tanto que se realizó la consulta al SERNANP en ese sentido a través de los oficios 00000495-2020-PRODUCE/DVPA y 00000178-2020-PRODUCE/DGSFS-PA emitidos por la DSF-PA y por el Despacho de Pesca, no pudiéndose alegar que dichas consultas versan sobre temas de pesca artesanal, siendo que la posición de PRODUCE era la de coadyuvar con el SERNANP para que, de manera coordinada, se efectúe un adecuado control y seguimiento de estas actividades, ello en virtud de lo dispuesto en el art. 112 del Reglamento de la ley de áreas naturales protegidas, que señala que el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos al interior de las Áreas Naturales Protegidas sí estaría permitido bajo los programas de manejo pesquero de carácter precautorio de competencia de la autoridad sectorial, ello, siempre y cuando, el Plan Maestro de la ANP lo permita; en consecuencia, corresponde aplicar el eximente de responsabilidad por error inducido por la administración o por una disposición administrativo confusa o ilegal, postura que va a acorde con los criterios adoptados por OEFA y OSIPTEL en dicho extremo.*

En esa línea indica que, si bien el reglamento señala una disposición prohibitiva sobre la pesca de mayor escala en las zonas de la RNP, inmediatamente después refiere que el INRENA (hoy SERNANP) podrá solicitar el permiso de pesca correspondiente en el marco de la pesca del área natural de la reserva de Paracas; en consecuencia, se entendería que si bien se prohíbe la pesca de mayor escala, esta prohibición no sería aplicable en tanto se demuestre contar con un permiso de pesca vigente.

Al respecto, se precisa que mediante el Decreto Supremo n.° 1281-75-AG de fecha 25.09.1975, se declaró la RNP sobre la superficie de trescientas treinticinco mil hectáreas (335,000 Ha.) ubicadas en las aguas marinas y en las provincias de Pisco e Ica, en el departamento de Ica, en cuyo contenido señala que la explotación de recursos hidrobiológicos y los recursos naturales de flora y fauna silvestres contenidos en los límites de la Reserva Nacional será ejercida únicamente por el Estado, correspondiendo al Ministerio de Pesquería (hoy Ministerio de la Producción) y Ministerio de Agricultura la ejecución y control de dichas actividades, respectivamente. Cabe precisar que, respecto de la explotación de los recursos hidrobiológicos en la RNP, no se verifica autorización para la extracción de mayor escala desde la creación de la misma.

Asimismo, el segundo y tercer párrafo del artículo 1 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas - Ley n.° 26834, en adelante la LANP, establecen entre otros extremos, que su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos.



En ese sentido, el Decreto Supremo n°. 038-2001-AG, que aprobó el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, en adelante RLNP, establece en el numeral 112.1 del artículo 112 del RLNP, entre otros puntos, que está prohibida la extracción de mayor escala ya sea marina o continental dentro de las Áreas Naturales Protegidas, cualquiera sea su nivel.

De acuerdo a la normativa indicada, **EXALMAR**, en su condición de titular del permiso de pesca de la embarcación pesquera DON ALFREDO con matrícula CO-29856-PM, si bien se encontraba autorizada para realizar actividades extractivas de recursos hidrobiológicos, ello no la habilitaba para realizar esta actividad en la RNP, más aún con la existencia de una prohibición expresa de por medio y la inexistencia de autorización para la explotación de los recursos hidrobiológicos en dicha reserva.

Por otro lado, en relación a los oficios emitidos por diferentes órganos de PRODUCE, cabe indicar que los mismos no contienen un pronunciamiento determinado de parte de la autoridad, puesto que constituyen consultas entre autoridades administrativas, ni tampoco se encuentran dirigidos hacia los administrados; por consiguiente, no generan derechos ni obligaciones hacia los administrados, no pudiéndose considerar que ello constituye una vulneración al Principio de Predictibilidad.

Sin perjuicio de lo expuesto, debe precisarse respecto de la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP, "*Presentar velocidades de pesca menores a dos nudos y rumbo no constante por un periodo mayor a una hora (...)* ", que los medios probatorios actuados por la administración acreditan la conducta imputada por el referido numeral.

Así tenemos que, el Informe SISESAT n.° 00000010-2021-CVILCHEZ de fecha 26.02.2021, adjunto al Informe n.° 00000011-2021-CVILCHEZ de fecha 26.02.2021, acreditan que la E/P DON ALFREDO con matrícula CO-29856-PM, de titularidad de **EXALMAR**, presentó velocidades de pesca menores a dos (02) nudos y rumbo no constante, por un (01) intervalo de tiempo mayores a una (01) hora, desde las 09:47:49 horas hasta las 11:27:49 horas del día 12.11.2020, dentro de la RNP.

Cuadro N° 01: Intervalos de tiempo de la EP DON ALFREDO con velocidades de pesca en su faena del 12.NOV.2020

N°	Intervalo con Velocidades de Pesca			Descripción	Referencia
	Inicio	Fin	Total (HH:MM:SS)		
1	12/11/2020 06:47:48	12/11/2020 08:17:49	01:30:01	Fuera del área de la Reserva Nacional de Paracas.	Ica, Ica
2	12/11/2020 09:47:49	12/11/2020 11:27:49	01:40:00	Dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas.	Ica, Paracas

Fuente: SISESAT

Por tanto, de conformidad con el principio de verdad material y de acuerdo a los medios probatorios actuados, se acredita que **EXALMAR** ha incurrido en la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP.

En consecuencia, lo alegado por **EXALMAR**, carece de sustento.



4.2 Sobre las valoraciones realizadas en el Informe 303-2024- SERNANP/DGANP-SGD y la por falta de claridad en las comunicaciones de PRODUCE

EXALMAR señala que en el informe 303-2024-SERNANP/DGANP-SGD de fecha 22.03.2024, el SERNANP informó a PRODUCE que el numeral 112.5 del RLANP, se aplica únicamente para supuestos de control y verificación en caso se encuentren embarcaciones al interior del ANP; sin embargo, ello son valoraciones actuales sobre hechos que se dieron en el año 2020; es decir, 4 años después el SERNANP señala que ese articulado tiene una interpretación distinta a la que se señala textualmente y el ministerio da valor a esa aclaración que se da con posterioridad.

Refiere que, en los descargos presentados, se ha adjuntado un informe legal del Estudio Echeopar, en el que se concluye que la flota industrial pesquera se habría encontrado en una situación de indefensión por falta de claridad en las comunicaciones de PRODUCE (transgresión a los principios de predictibilidad, confianza legítima y seguridad jurídica y tipicidad), y que el reglamento de la ley reconocería la teoría de derechos adquiridos antes de la creación del ANP.

Sobre el particular y conforme se ha mencionado en los párrafos precedentes, la prohibición para realizar actividad pesquera de mayor escala dentro de la zona de la RNP era preexistente conforme al contenido de lo dispuesto en el Decreto Supremo n.° 1281-75-AG, así como en lo dispuesto en la LANP y el RLANP; en consecuencia, resulta insustentable que **EXALMAR** invoque el Informe 303-2024-SERNANP/DGANP-SGD así como el anexo del informe legal del Estudio Echeopar (el cual no resulta vinculante) a efectos de eludir su responsabilidad administrativa, siendo además que al dedicarse a la actividad pesquera conoce la legislación nacional que regula dicha actividad, así como las obligaciones y restricciones que ella impone y las consecuencias de su inobservancia.

En cuanto a la teoría de derechos adquiridos alegada por **EXALMAR**, que la habilitaría a realizar actividades pesqueras dentro de la zona reservada de Paracas, como ya se indicó ut supra, no se autorizó extracción de mayor escala en la RNP desde su creación y se prohibió la misma con el Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

Además, el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia expedida en el Exp. n°. **00316-2011-PA/TC**, ha señalado lo siguiente:

26. A partir de la reforma constitucional del artículo 103 de la Constitución, validada por este Colegiado en la STC 0050-2004-AI/TC, y en posteriores pronunciamientos, se ha adoptado la teoría de los hechos cumplidos dejando de lado la teoría de los derechos adquiridos, salvo cuando la misma norma constitucional lo habilite. De igual forma, tal como se explicó en la STC 0002-2006-PI/TC (fund. 11) citando a Díez-Picazo, la teoría de los hechos cumplidos implica que la ley despliega sus efectos desde el momento en que entra en vigor, debiendo ser “aplicada a toda situación subsumible en el supuesto de hecho; luego no hay razón alguna por la que deba aplicarse la antigua ley a las situaciones, aún no extinguidas, nacidas con anterioridad.”

(...)



28. De acuerdo a lo expuesto es claramente deducible que el derecho a la empresa de las demandantes tampoco ha sido vulnerado. Y es que la libertad de empresa “traspasa sus límites cuando es ejercido en contra de la moral y las buenas costumbres, o pone en riesgo la salud y la seguridad de las personas. Consecuentemente, el ejercicio del derecho a la libertad de empresa, para estar arreglado a derecho, ha de hacerse con sujeción a la ley y, por ello, dentro de las limitaciones básicas que se derivan de la seguridad, la higiene, la salud, la moralidad o la preservación del medio ambiente” (STC 3330-2004-PA/TC, fund. 32). Por consiguiente, como se ha apreciado, la normativa cuestionada se enmarca dentro de parámetros razonables al delimitar la actividad de los demandantes”.

De lo expuesto se dilucida que la realización de actividades pesqueras debe efectuarse con sujeción a la ley, las cuales se encuentran reguladas por la normativa pesquera, así como las normas que protegen áreas reservadas, como en el presente caso, siendo que el Tribunal Constitucional ha establecido claramente que la ley despliega sus efectos desde el momento en que entra en vigor y se aplica a toda situación enmarcada en el supuesto de hecho, dejando así de lado la teoría de los derechos adquiridos por la teoría de los hechos cumplidos.

Por tanto, lo alegado por **EXALMAR** carece de sustento.

4.3 Sobre la información dada por el SISESAT

*De otro lado, **EXALMAR** indica que en su momento el SISESAT no habría contado con la información que demuestre que la zona de la reserva de Paracas era una zona de pesca prohibida, alegando incorrectamente la DS-PA que no es su función dar a los proveedores información sobre coordenadas o polígonos que indiquen zonas de pesca reservadas o prohibidas; sin embargo, el proveedor satelital indica que el Ministerio le brindó la información, pero a partir de 2023, lo cual resulta contradictorio con lo establecido en el Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital aprobado por Decreto Supremo n°. 001-2014-PRODUCE, el cual indica que el equipo satelital debe almacenar los cercos virtuales definidos en la Directiva, que evidentemente deben ser emitidos por PRODUCE, que regula el Listado de Proveedores Satelitales Aptos, induciéndose a error a los administrados en la medida que no se generaban alarmas geográficas al entrar a la zona de la Reserva de Paracas pues no se habían definido las áreas de los cercos virtuales mediante.*

Con respecto a lo alegado en este extremo, se debe precisar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento del SISESAT, éste dispositivo establece disposiciones para la supervisión de las embarcaciones pesqueras a través de los Proveedores Satelitales Aptos, los cuales tienen la obligación de proveer a los titulares de pesca los servicios de seguimiento satelital y el servicio Web de consulta de ubicación de sus embarcaciones con la finalidad de verificar sus operaciones de pesca, ello de conformidad con lo señalado en los literales b) y m) del artículo 10 de dicho reglamento, no verificándose obligación a cargo del Ministerio de la Producción que señale que se deba remitir a los proveedores información sobre coordenadas o polígonos georreferenciales que identifiquen zonas reservadas o prohibidas.



Sin perjuicio de lo expuesto, a través de la Resolución Presidencial n.° 020-2016-SERNANP de fecha 29.01.2016¹⁵, se aprobó el Plan Maestro de la RNP, período 2016 – 2020, en el cual, en el acápite V se establece la información georeferencial y zonificación de la mencionada reserva nacional, estableciéndose toda la información relacionada al uso y aprovechamiento de los recursos contenidos en la ANP, extremo que aunado a la normativa señalada previamente en la presente resolución, resultaba de obligatorio cumplimiento para **EXALMAR**; en consecuencia, de acuerdo al Plan Maestro 2016- 2020 y al RLANP, la captura de recursos hidrobiológicos en la zona de la RNP queda reducida únicamente para el ámbito artesanal, quedando expresamente prohibida la misma para la pesca de mayor escala, ya sea marina o continental.

Adicionalmente, debe precisarse que el artículo 109 de la Constitución Política del Perú dispone que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte, por lo que, estando a que la prohibición señalada en el numeral 112.5 del artículo 112 del RLANP entró en vigencia y es de observancia obligatoria desde el 27.06.2001, no resulta sustentable la inducción a error indicada por **EXALMAR**.

En cuanto la alegación relacionada a que el Reglamento del SISESAT establece que el equipo satelital debe almacenar los cercos virtuales, situación que indujo a error al no generarse alarmas geográficas al entrar a la zona de la Reserva de Paracas por falta de definición de las áreas de los cercos virtuales, debe precisarse que, conforme lo establecía el Anexo 1 de dicho reglamento¹⁶, el “cerco virtual” conformaba un perímetro virtual que representaba un área geográfica usada en los equipos electrónicos para controlar el ingreso o salida a un área geográfica, en específico como puertos autorizados, siendo además que los mensajes de alerta geográfica que detectaba el equipo satelital a bordo, indicaban la entrada o salida de la embarcación dentro o fuera de un puerto; en consecuencia, dicha situación no determinaba una inducción a error a los administrados, en tanto que los mensajes de alertas se enviaban para los casos de entrada o salida de puertos; es decir, para el inicio y fin de las faenas de pesca. Sin perjuicio de lo expuesto, debe precisarse que el Anexo 2 modificado a través del artículo 1 de la Resolución Ministerial n°. 000282-2024-PRODUCE, publicada con fecha 12.07.2024, despliega sus efectos y obligatoriedad de cumplimiento a partir de la fecha mencionada y no con anterioridad a la misma.

Por tanto, lo alegado por **EXALMAR** resulta insustentable.

4.4 Sobre la competencia del SERNANP para ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de las áreas naturales protegidas

EXALMAR arguye que ha sido notificada con el inicio de tres PAS a cargo del SERNANP, haciéndose referencia que el Ministerio de la Producción comunicó el inicio por pescar en la zona de la reserva de Paracas; sin embargo, la Ley de Áreas Naturales Protegidas señala que es el SERNANP el autorizado, con carácter excluyente para ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de las áreas naturales protegidas; en consecuencia, existe violación al principio de non bis in ídem y serios cuestionamientos a la facultad del Ministerio de la Producción de sancionar por hechos ocurridos dentro de la zona de la reserva de Paracas.

¹⁵ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 24.02.2016.

¹⁶ Aprobado por Decreto Supremo N° 001-2014-PRODUCE, vigente a la fecha de comisión de los hechos.



De acuerdo al artículo 3¹⁷ del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción - Decreto Legislativo n.° 1047, el Ministerio de la Producción tiene competencia, entre otros, en materia de ordenamiento pesquero.

Asimismo, el numeral 5.2 del artículo 5 del citado dispositivo legal establece entre sus funciones rectoras, la de dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento, reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva.

El artículo 79 de la LGP establece que: *“Toda infracción será sancionada administrativamente, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar”*.

Por su parte, el artículo 2 del REFSAPA establece que su ámbito de aplicación alcanza a las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras que desarrollen actividades pesqueras y/o acuícolas, dentro del ámbito establecido en el Decreto Ley n.° 25977, Ley General de Pesca, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo n.° 012-2001-PE, así como las demás normas que regulan la actividad pesquera y acuícola.

De acuerdo a las normas legales antes glosadas, el Ministerio de la Producción detenta la competencia en cuanto al ordenamiento de la actividad pesquera se refiere, de igual modo, ostenta la potestad para imponer las sanciones administrativas que correspondan al verificarse la comisión de infracciones al ordenamiento pesquero.

De otro lado, el artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado – SERNANP, aprobado por el Decreto Supremo n.° 006-2008-MINAM, dispone la competencia del SERNANP a nivel nacional para gestionar las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, incluyendo las Áreas Naturales Protegidas marinas y costeras, en donde desarrolle sus actividades.

El literal h) del artículo 3 de dicho reglamento establece que debe: *“Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y en las áreas de conservación privada, aplicando las sanciones correspondientes de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto.”*

Como se aprecia, **SERNANP** dirige el procedimiento administrativo sancionador para la investigación y determinación de infracciones administrativas por hechos ocurridos dentro de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional en el marco de sus competencias específicas. Es así que cuenta con el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional, aprobado por Decreto Supremo n.° 002-2022-MINAM, en cuyo cuadro de tipificación de infracción anexo no contempla tipo infractor idéntico al que es materia del presente procedimiento administrativo sancionador, concluyéndose que la competencia del Ministerio de la Producción y del SERNANP abarcan ámbitos sancionadores distintos, siendo que el primero cuenta con competencia en cuanto al ordenamiento de la actividad pesquera y, el segundo, desarrolla su competencia en relación a la gestión de las Áreas Naturales Protegidas.

Adicionalmente, debe precisarse que el propio SERNANP, a través del Informe técnico n.° 000132-2024-SERNANP/RNPAR-SGD de fecha 27.05.2024, ha señalado que previa

¹⁷ Artículo modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo n.° 1195, publicado el 30.08.2015.



evaluación de los considerandos expuestos en dicho informe, proceda con la imposición de las sanciones aplicables al presente caso **en el marco de sus competencias**, lo que refuerza la competencia del Ministerio de la Producción para los casos a infracciones en materia pesquera.

Por tanto, lo alegado por **EXALMAR** carece de sustento.

4.5 Sobre los comunicados de suspensión en la zona de la reserva de Paracas

EXALMAR sostiene que la resolución impugnada se señala que la pesca de mayor escala está prohibida en la zona de la Reserva de Paracas; sin embargo, a la fecha la DSFS-PA ha emitido diversos comunicados que suspenden la pesca en la zona de la reserva de Paracas, siendo ejemplo la R.M N° 088-2006-PRODUCE, en la cual se indica que las embarcaciones autorizadas para efectuar pesca eran las embarcaciones de mayor escala, así como la R.M 284-2003-PRODUCE, la cual aprueba los listados actualizados de las embarcaciones pesqueras de mayor escala.

Asimismo, a partir de noviembre de 2020, a consecuencia del Informe N° 507- 2020-SERNANP-DGANP, PRODUCE está asumiendo que la Zona de Reserva de Paracas es una zona prohibida para las embarcaciones de mayor escala, cambiando la interpretación a la normativa, pero pretende aplicar esta interpretación a hechos ocurridos antes de que se produzca el cambio de criterio.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19¹⁸ del RLGP el Ministerio de la Producción puede disponer la suspensión preventiva de la actividad extractiva en una zona determinada, cumpliendo para ello con emitir las disposiciones correspondientes.

En ese sentido, la suspensión de actividades en los comunicados invocados por **EXALMAR** fueron emitidos en atención a la incidencia de juveniles del recurso anchoveta en porcentajes que superaban los límites de la tolerancia permitida, medida precautoria a efectos de garantizar la sostenibilidad del citado recurso hidrobiológico, siendo además que las mismas corresponden a zonas adyacentes a la RNP, las cuales si bien se superponen parcialmente a la RNP, ello no determina que el Ministerio de la Producción haya autorizado la extracción del mencionado recurso en dicha zona, en tanto que de acuerdo a la normatividad mencionada precedentemente, la extracción en el área reservada se encontraba prohibida, no existiendo un cambio de criterio o interpretación como lo señala **EXALMAR**.

En consecuencia, carece de sustento lo alegado en este extremo.

4.6 Sobre la contravención a diversos principios administrativos

Finalmente, **EXALMAR** alega que se han contravenido los principios de Legalidad, Tipicidad y Debido Procedimiento.

Al respecto debe precisarse que la Resolución Directoral n.° 01522-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.05.2024 se encuentra expedida conforme a ley, siendo que la Dirección de Sanciones-PA cumplió con evaluar los argumentos del caso junto con las normas

¹⁸ Tercer párrafo modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo n.° 024-2016-PRODUCE, publicado el 15.11.2016.



pertinentes, así como evaluar los medios probatorios que corren en el presente expediente; calificándose dicho acto administrativo debidamente motivado.

Del mismo modo se observa que dicha resolución ha sido expedida cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo, así como en observancia de los principios establecidos en el TUO de la LPAG.

Por tanto, lo alegado por **EXALMAR** carece de sustento.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones –Pesca y Acuicultura, la empresa **EXALMAR** incurrió en la comisión de la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP.

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 el artículo del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo n.° 002-2017-PRODUCE, el numeral 4.2 del artículo 4 del TUO de la LPAG; el artículo 2° de la Resolución Ministerial n.° 000037-2025-PRODUCE, el artículo 2° de la Resolución Ministerial n.° 327-2019-PRODUCE, el artículo 3° de la Resolución Ministerial n.° 016-2014-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión n.° 005-2025-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 13.02.2025, de la Segunda Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL DE OFICIO del artículo 1 de la Resolución Directoral n.° 01522-2024-PRODUCE/DS-PA, emitida el 23.05.2024, únicamente en el extremo que sancionó a **PESQUERA EXALMAR S.A.A.** por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 6) del artículo 134 del RLGP; en consecuencia, corresponde **ARCHIVAR** el procedimiento administrativo sancionador seguido por la mencionada infracción, quedando **SUBSISTENTES** los demás extremos, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2.- CONSERVAR el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral n.° 1522-2024-PRODUCE/DS-PA, emitida el 23.05.2024, en el extremo del acápite determinación de la sanción, por los fundamentos expuestos en el numeral 3.2 de la presente Resolución.

Artículo 3. - DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA EXALMAR S.A.A.** contra la Resolución Directoral n.° 01522-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.05.2024; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción correspondiente a la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 4.- DECLARAR que la presente Resolución agota la vía administrativa, no procediendo ningún recurso en esta vía.



Artículo 5. - DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones – PA, para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa **PESQUERA EXALMAR S.A.A.** y al **SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS** conforme a ley.

Regístrese, notifíquese y publíquese,

JAIME ANTONIO DE LA TORRE OBREGON

Presidente

Segunda Área Especializada Colegiada

Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

DANTE FRANCISCO GIRIBALDI MEDINA

Miembro Titular

Segunda Área Especializada Colegiada

Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

GLADYS LILIANA ROCHA FREYRE

Miembro Titular

Segunda Área Especializada Colegiada

Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

