



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

RCONAS N° 00027-2025-PRODUCE/CONAS-CP

LIMA, 27 de febrero de 2025

EXPEDIENTE N°	:	PAS-00000349-2023
ACTO IMPUGNADO	:	Resolución Directoral n.° 01523-2024-PRODUCE/DS-PA
ADMINISTRADO (s)	:	PESQUERA EXALMAR S.A.A.
TERCERO	:	
ADMINISTRADO	:	SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO
MATERIA	:	Procedimiento administrativo sancionador.
INFRACCIÓN	:	Numerales 6 y 21 ¹ del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca. Multa: 41.744 UIT. Decomiso ² : Total (352.810 t.) del recurso hidrobiológico.
SUMILLA	:	<i>Se declara 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 en dicho extremo, y SUBSISTENTE lo demás. CONSERVAR el acto administrativo sancionador. Se declara 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.</i>

1 Se consideró la aplicación del concurso de infracciones.

2 Mediante el artículo 2 de la recurrida se declaró inejecutable la sanción de decomiso.



VISTOS:

- El recurso de apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA EXALMAR S.A.A.**, con RUC n.° 20380336384, (en adelante **EXALMAR**), mediante escrito con registro n.° 00045042-2024 de fecha 13.06.2024 y sus ampliatorios³, contra la Resolución Directoral n.° 01523-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.05.2024.
- 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, SERNANP) a través del cual remite el Oficio n.° 000376-2024-SERNANP/GG-SGD de fecha 18.07.2024, el escrito n.° 2, para mejor resolver y el Informe Técnico n.° 000073-2024-SERNANP/RNPAR-SGD de fecha 24.05.2024.

CONSIDERANDO:**I. ANTECEDENTES**

- 1.1** Mediante el Informe SISESAT n.° 00000018-2021-PRODUCE/DSF-PA-mmamarca de fecha 04.03.2021 e Informe n.° 00000018-2021-PRODUCE/DSF-PA-mmamarca de fecha 06.03.2021, emitidos por la Dirección de Supervisión y Fiscalización –PA, se advierte que la embarcación pesquera RODAS de matrícula CO-15725-PM, de titularidad de **EXALMAR**, presentó velocidades de pesca menores a dos nudos y rumbo no constante por dos (02) periodos mayores a una (01) hora. Desde las 06:50:29 horas hasta las 08:20:29 horas y desde la 09:00:30 hasta las 10:50:30 horas del día 15.11.2020, dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas (en adelante, RNP). Conforme al reporte de descargas la EP RODAS descargó 352.810 t. de anchoveta.
- 1.2** Mediante la Resolución Directoral n.° 1339-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.05.2024, se incorporó como tercero administrado en el presente procedimiento al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (en adelante, SERNANP).
- 1.3** Con Resolución Directoral n.° 01523-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.05.2024⁴, se sancionó a **EXALMAR**, por las infracciones tipificadas en los numerales 6 y 21⁵ del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo n.° 012-2001-PE y sus normas modificatorias, en adelante el RLGP, imponiéndoles las sanciones descritas en el exordio de la presente resolución.

3 Mediante los escritos con registro n.° 00045042-2024-1 de fecha 14.06.2024, n.° 00045042-2024-2 de fecha 11.07.2024 y n.° 00057237-2024 de fecha 25.07.2024.

4 Notificada el 23.05.2024 a EXALMAR mediante Cédula de Notificación Personal n.° 00003247-2024-PRODUCE/DS-PA; y al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, mediante Cédula de Notificación Personal n.° 00003243-2024-PRODUCE/DS-PA, en la misma fecha antes señalada.

5 Artículo 134.- Infracciones

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

6) Extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas o en zonas de pesca suspendidas por el Ministerio de la Producción.

21) 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



- 1.4 Posteriormente, **EXALMAR** mediante escrito con registro n.° 00045042-2024 de fecha 13.06.2024 y sus ampliatorios⁶, interpuso recurso de apelación contra la precitada resolución sancionadora.
- 1.5 A través del escrito con registro n.° 00049311-2024 de fecha 28.06.2024, **EXALMAR** solicita el uso de la palabra, programándose la audiencia de informe oral para el día 12.07.2024, la cual se llevó a cabo, conforme a la constancia de audiencia que obra en el expediente.
- 1.6 Finalmente, con el escrito con Registro n.° 00055324-2024 de fecha 18.07.2024, el SERNANP presento 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.° 000073-2024-SERNANP/RNPAR-SGD de fecha 24.05.2024.

II. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 218.2 del artículo 218 y el artículo 220 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo n.° 004-2019-JUS y sus modificatoria (en adelante el TUO de la LPAG), así como el numeral 29.2 del artículo 29 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE y sus modificatorias (en adelante el REFSAPA); corresponde admitir y dar trámite al recurso de apelación interpuesto al cumplirse los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en las mencionadas disposiciones.

III. CUESTIÓN PREVIA

- 3.1 **En cuanto a si existe causal de nulidad parcial de oficio de la Resolución Directoral n.° 01523-2024-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 10⁷ de dicha norma, aun cuando tales actos hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

6 Mediante los escritos con registro n.° 00045042-2024-1 de fecha 14.06.2024, n.° 00045042-2024-2 de fecha 11.07.2024 y n.° 00057237-2024 de fecha 25.07.2024.

7 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.



En el presente caso, a través de la Resolución Directoral n.° 01523-2024-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”.

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 RODAS con matrícula CO-15725-PM, el 15.11.2020 descargó 352.810 TM de recurso hidrobiológico Anchoqueta. Cabe precisar que dicha descarga fue supervisada por BUREAU VERITAS DEL PERU S.A., empresa fiscalizadora acreditada por el Ministerio de la Producción. Con ello, está corroborado que la E/P RODAS realizó actividades extractivas durante su faena de pesca, el 15.11.2020.

A través del Informe SISESAT n.° 00000018-2021-PRODUCE/DSF-PA-mmamarca de fecha 04.03.2021 y del Informe n.° 00000018-2021-PRODUCE/DSF-PA-mmamarca de fecha 06.03.2021, en los que se concluye, sobre la base de los datos proporcionados por el equipo SISESAT, que la E/P de mayor escala RODAS de matrícula CO-15725-PM, de titularidad de **EXALMAR**, durante su faena de pesca el 15.11.2020, presentó velocidades de navegación menores a dos (02) nudos (**velocidades de pesca**), en tres (03) períodos de tiempo, **dentro y fuera de área reservada y/o prohibida**, como lo es la RNP; tal como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 01: Intervalos de tiempo de la EP RODAS con velocidades de pesca en su faena del 15.NOV.2020

N°	Intervalo con Velocidades de Pesca			Descripción	Referencia
	Inicio	Fin	Total (HH:MM:SS)		
1	15/11/2020 04:50:28	15/11/2020 06:00:29	01:10:01	Fuera del área de la Reserva Nacional de Paracas o zonas prohibidas o suspendidas.	Ica, Paracas
2	15/11/2020 06:50:29	15/11/2020 08:20:29	01:30:00	Dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas.	Ica, Paracas
3	15/11/2020 09:00:30	15/11/2020 10:50:31	01:50:01	Dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas.	Ica, Paracas

Fuente: SISESAT

De acuerdo con la información proporcionada por el equipo SISESAT, **la E/P RODAS presentó velocidades de pesca dentro y fuera de la Reserva Nacional de Paracas**; por lo tanto, atendiendo a ello, no existe evidencia y certeza suficiente respecto a que la extracción del recurso hidrobiológico Anchoqueta se haya realizado dentro de área reservada y/o prohibida. En consecuencia, no se encuentran acreditados plenamente los hechos que 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 de oficio del artículo 1 de la Resolución Directoral n.° 01523-2024-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 tipicidad⁸.

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 Respecto a la conservación del acto administrativo contenido en la Resolución Directoral n.° 01523-2024-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.

En cuanto al cálculo de la multa

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 38-39), no surte efectos, siendo que la responsabilidad administrativa de **EXALMAR** se circunscribe únicamente a la infracción al numeral 21).

8 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.

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



Sin embargo, en el acápite **DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN** de la resolución sancionadora (páginas 40 y 41), respecto al **CÁLCULO 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, son iguales, 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.

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.

De igual manera, corresponde señalar que el procedimiento del cálculo de la multa también es el mismo; es decir, que es conforme a la fórmula establecida en el artículo 35 del REFSAPA y a la Resolución Ministerial n.° 591-2021-PRODUCE y su modificatoria. En el mismo sentido, los componentes de las variables “B” (Beneficio ilícito) y “P” (Probabilidad de detección), así como, los factores agravantes y atenuantes utilizados en el presente caso.

Por lo tanto, habiéndose dictado la nulidad parcial de oficio antes mencionada, y subsistiendo la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP, tomando en consideración que la **DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN** realizado por la Dirección de Sanciones – PA comparte los mismos valores y factores, carece de sustento que esta instancia realice un nuevo cálculo, en la medida que el resultado que se obtendría es exactamente el mismo. Por ello, deberá tomarse en consideración el **CÁLCULO DE LA MULTA**⁹ y el **DECOMISO**¹⁰ ya establecido en la resolución directoral de sanción.

9

CÁLCULO DE LA MULTA			
DS N° 017-2017-PRODUCE		RM N° 591-2017-PRODUCE	
M= B/P x (1 +F)	M: Multa expresada en UIT	B= S*factor*Q	B: Beneficio Ilícito
	B: Beneficio Ilícito		S: Coeficiente de Sostenibilidad Marginal del Sector
	P: Probabilidad de detección		Factor: Factor del recurso y producto
	F: Factores agravantes y atenuantes		Q: Cantidad del recurso comprometido
REEMPLAZANDO LA FORMULA EN MENCIÓN SE OBTIENE COMO FÓRMULA DE LA SANCIÓN			
M = S*factor*Q/P x(1 + F)	S: ³²		0.29
	Factor del recurso: ³³		0.17
	Q: ³⁴		352.810 t.
	P: ³⁵		0.75
	F: ³⁶		80%
M = 0.29*0.17*352.810 t/0.75*(1+0.8)			MULTA = 41.744 UIT

- 10 Con relación a la sanción de **DECOMISO** (Página 42) señala: “En ese contexto, en el presente caso corresponde la aplicación de la sanción de **DECOMISO**, del recurso hidrobiológico descargado por la administrada, ascendente a 352.810 t de recurso hidrobiológico anchoveta, toda vez que se ha determinado en el presente procedimiento administrativo sancionador que con fecha 15/11/2020, en su calidad de titular de la E/P de mayor escala RODAS, extrajo recursos hidrobiológicos en zona reservada y presentó velocidades de pesca menores a dos (2) nudos y rumbo no constante por dos (02) periodos mayor a una (01) hora, desde las 06:50:29 horas hasta las 08:20:29 horas y desde la 09:00:30 hasta las 10:50:30 horas del día 15/11/2020



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 la sanción de **MULTA** y **DECOMISO** del total del recurso hidrobiológico Anchoqueta, por haber incurrido en la comisión de la infracción al numeral 21) del artículo 134 del RLGP, impuesta en el artículo 1 de la resolución sancionadora.

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.º 01523-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.05.2024, en el extremo de la determinación de la sanción, 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 de oficio 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 la configuración de la eximente de responsabilidad por error inducido por la Administración.

dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas, sin embargo, dicha conducta infractora ha sido advertida por la administración a través del INFORME SISESAT N° 00000018-2021-PRODUCE/DSF-PA-mmamarca de fecha 04/03/2021, es decir, con fecha posterior a la comisión de la infracción, razón por la cual, esta se debe declarar INEJECUTABLE, debiéndosele requerir a la administrada el cumplimiento del pago del valor comercial del recurso hidrobiológico anchoqueta, materia de sanción."



EXALMAR alega que el Ministerio de la Producción no tenía certeza respecto de la intangibilidad de la Reserva Nacional de Paracas, 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, a través de los Oficios n.° 00000495-2020-PRODUCE/DVPA y n.° 00000178-2020-PRODUCE/DGSFS-PA, emitidos por parte del Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura y la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción, no pudiéndose alegar que dichas consultas versan sobre temas de pesca artesanal, siendo que la posición del Ministerio de la Producción 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 artículo 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 del Área Natural Protegida 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 acorde con los criterios adoptados por OEFA y OSIPTEL en dicho extremo.

Asimismo, indica que, la redacción del artículo 112.50 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas es bastante confusa, pues si bien contiene una disposición prohibitiva sobre la pesca de mayor escala en zonas de la reserva de Paracas, 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.

En relación a los oficios emitidos por los diferentes órganos del Ministerio de la Producción, cabe indicar que los mismos no contienen un pronunciamiento determinado de parte de la autoridad, puesto que constituyen consultas efectuadas entre autoridades administrativas. Asimismo, estos documentos no se encuentran dirigidos hacia los administrados; por consiguiente, no se pueden considerar como generadores de predictibilidad sobre las decisiones de la autoridad emisora, ni mucho que se configure eximente de responsabilidad alguno, como así lo sugiere **EXALMAR**.

Además de lo antes señalado, el hecho que la administración realice actos de investigación, conforme lo establece el inciso 2¹¹ del artículo 255 del TUO de la LPAG, no genera un vicio en el trámite del procedimiento administrativo sancionador. Por el contrario, asegura la legalidad y la predictibilidad de las decisiones que toma la administración al momento de imponer una sanción administrativa. Donde incluso se puede disponer la realización de actuaciones complementarias, de acuerdo al segundo párrafo del inciso 5 del artículo antes mencionado. Por lo tanto, carece de sustento lo alegado en este extremo.

11 Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

“2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación”.



Con relación a la redacción del artículo 112.5 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo n.° 038-2001-AG, en adelante RLANP, para determinar su significado o alcance, es necesario tener presente **el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas**, conforme a lo establecido en el artículo 68 de la Constitución Política del Perú de 1993.

Mediante los numerales 2 y 11 del Artículo 76¹² de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Ley n.° 25977, se establece que es prohibido extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas; e incurrir en las demás prohibiciones que señale el Reglamento de la citada Ley y otras disposiciones legales complementarias.

El artículo 108 de la Ley n.° 28611¹³, Ley General del Ambiente, señala que las áreas naturales protegidas, en adelante ANP, son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado, **debido a su importancia para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país**. Son de dominio público y se establecen con carácter definitivo, siendo obligación de la sociedad civil colaborar en la consecución de sus fines.

En esa misma línea, el segundo y tercer párrafo del artículo 1 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas - Ley n.° 26834¹⁴ (en adelante la LANP), prevé que: “Las Áreas Naturales Protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. **Las Áreas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la Nación**. 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**.” (El resaltado es nuestro)

El Estado promueve el establecimiento de ANP en el ámbito marino y marino costero con el propósito principal de conservar la diversidad biológica marina y costera¹⁵, considerando también que es posible que se habilite o limite el desarrollo de actividades, conforme lo señalado en el artículo 5 de la LANP¹⁶.

12 **Artículo 76.-** Es prohibido:

(...)

2. **Extraer**, procesar o comercializar **recursos hidrobiológicos** no autorizados, o hacerlo en zonas diferentes a las señales en la concesión, autorización, permiso o licencia, o **en áreas reservadas o prohibidas**.

(...)

11. **Incurrir en las demás prohibiciones que señale** el Reglamento de esta Ley y **otras disposiciones legales complementarias**.

13 Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 15.10.2005.

14 Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 04.07.1997.

15 Artículo 65 del Reglamento de la LANP, aprobado por Decreto Supremo n.° 038-2001-AG.

16 Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas

Artículo 5.- El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil.



En tal sentido, el literal a) del artículo 2 de la LANP establece que uno de los objetivos de las ANP es asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país.

Conforme al artículo 20 de la LANP, corresponde a la Autoridad Nacional aprobar un Plan Maestro para cada Área Natural Protegida. **El Plan Maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con que cuenta un Área Natural Protegida.**

Es importante también considerar que, de acuerdo a la naturaleza y objetivos de cada Área Natural Protegida (en adelante ANP), se le asignará una categoría que determine su condición legal, finalidad y usos permitidos.

La LANP¹⁷ considera como área de uso directo, entre otros, a las reservas nacionales. Por área de uso directo¹⁸ debemos entender aquellas que permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, **prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos**, definidos por el plan de manejo del área.

Sobre el particular, el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas categoriza¹⁹ las Reservas Nacionales, como áreas destinadas a la **conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna** silvestre, acuática o terrestre. En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales **bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente.**

Mediante el Decreto Supremo n.° 1281-75-AG de fecha 25.09.1975, se declaró la RNP sobre la superficie de trescientas treinta y cinco mil hectáreas (335,000 Ha.) ubicadas en las aguas marinas y en las provincias de Pisco e Ica, en el departamento de Ica.

Conforme al artículo 2 del mencionado dispositivo legal, es el Ministerio de Pesquería (ahora Ministerio de la Producción) quien normará, orientará y controlará la explotación racional de los recursos hidrobiológicos existentes dentro del área establecida para la Reserva.

Para el caso de análisis en particular, a través de la Resolución Presidencial n.° 020-2016-SERNANP de fecha 29.01.2016²⁰, se aprobó el Plan Maestro de la RNP, período 2016 - 2020. Cabe indicar que dicha resolución dispuso también la publicación²¹ del mencionado Plan Maestro en el portal institucional de SERNANP²².

17 Artículo 21° de la LANP.

18 Literal b del Artículo 21° de la LANP.

19 Literal f del artículo 22 de la LANP.

20 Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 24.02.2016.

21 Artículo 4 de la Resolución Presidencial n.° 020-2016-SERNANP.

22 <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/normas-legales/423827-rp-020-2016-sernanp>



Como podemos observar, el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos en las APN se encuentra ligado a la zonificación que se determine, y principalmente, a su plan maestro. En el caso particular de las reservas nacionales, si bien se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales, esta debe realizar bajo los planes de manejo aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente.

Conforme al Plan Maestro antes mencionado, la RNP comprende las siguientes zonificaciones: Protección Estricta (PE), Silvestre (S), Turístico (T), Aprovechamiento Directo (AD), Recuperación (REC), Uso Especial (UE) e Histórico Cultural (HC). Esto se puede apreciar mejor en el Mapa de la Zonificación de la mencionada reserva.

Como ya hemos señalado anteriormente, **el Plan Maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con el que cuenta un ANP**. De esta manera, observamos que en el Cuadro n.º 06 del punto V. Zonificación del Plan Maestro de la RNP, se estableció como norma de uso el aprovechamiento del recurso anchoveta con embarcaciones artesanales y en periodos establecidos por la autoridad competente, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Aprovechamiento Directo (AD)			
Sector	Criterios	Condiciones	Normas de uso
Toda la zona marina no contemplada en las otras zonas	Este sector es hábitat de peces, crustáceos, moluscos y otras especies de importancia ecológica y comercial, entre ellos el pejerrey, la concha de abanico, los caracoles, entre otras. Zona de influencia del afloramiento de San Juan lo que genera la alta productividad de este ecosistema. Asimismo, es zona de concentración y distribución de especies clave como la anchoveta, además es zona de tránsito y alimentación de cetáceos (ballenas y delfines) y reptiles (tortugas marinas). Se promoverá nuevas zonas para el cultivo de invertebrados marinos y macroalgas, previa investigación y desarrollo de planes pilotos que sustenten su aprobación.	No se afectarán las poblaciones de peces e invertebrados marinos de importancia comercial. La actividad de aprovechamiento de recursos hidrobiológicos no afectará la presencia de cetáceos (ballenas y delfines) y reptiles (tortugas).	Se permite el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos comerciales, respetando la normatividad establecida por el sector competente (tallas mínimas, cuotas, vedas) y según la zonificación establecida por la RNP. Solo se permite el aprovechamiento del recurso anchoveta con embarcaciones artesanales y en periodos establecidos por la autoridad competente.

De esta manera, considerando las normas antes mencionadas, y en especial el Plan Maestro de la RNP, **la captura del recurso hidrobiológico anchoveta en la zona de la RNP se encuentra permitida solo para el ámbito artesanal**.

En correlación con la norma de uso antes mencionada, es importante remarcar lo dispuesto en el numeral 112.5 del artículo 112 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo n.º 038-2001-AG (en adelante RLNP), al establecer que: ***“Está prohibida la extracción de mayor escala ya sea marina o continental dentro de las Áreas Naturales Protegidas, cualquiera sea su nivel. El personal de INRENA (hoy SERNANP), en el ámbito de una Área Natural Protegida, puede exigir la presentación del permiso de pesca correspondiente”***. (el resaltado es nuestro).

De este modo, en el caso materia de análisis, es importante resaltar que el aprovechamiento del recurso hidrobiológico anchoveta dentro de la RNP se encuentra sujeto a las disposiciones emitidas por las entidades competentes, por lo cual, dicha actividad extractiva debe realizarse bajo la estricta observancia del marco legal vigente, que, en su conjunto, regulan un adecuado aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos de la RNP, los mismos que constituyen patrimonio de la Nación.



En suma, **el aprovechamiento del recurso hidrobiológico anchoveta de mayor escala dentro de la RNP, se encontraba prohibida**, por lo que su argumento en ese extremo carece de sustento.

De otro lado, en cuanto al permiso de pesca, en los actuados que obran en el presente expediente, se observa que **EXALMAR ostenta la titularidad del permiso de pesca de la E/P RODAS con matrícula CE-15725-PM²³, el cual no otorga ningún derecho específico para extraer en el área de la Reserva Nacional de Paracas.**

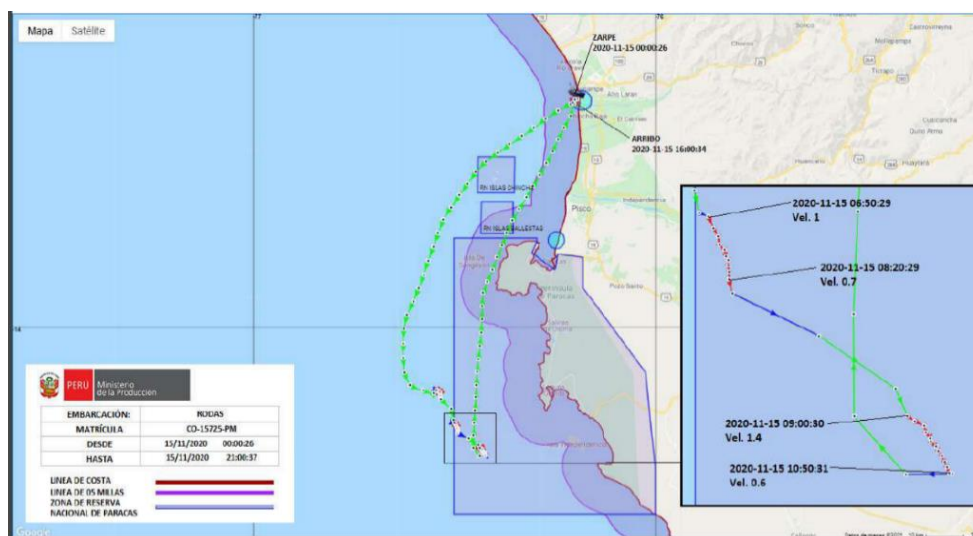
Sobre los hechos materia de sanción, cabe indicar que estos han sido corroborados, mediante el Informe n.° 00000018-2021-PRODUCE/DSF-PA-mmamarca de fecha 06.03.2021 y el Informe SISESAT n.° 00000018-2021-PRODUCE/DSF-PA-mmamarca de fecha 04.03.2021, donde se advierte que la E/P RODAS con matrícula CE-15725-PM, cuyo armadores **EXALMAR, presentó velocidades de pesca y rumbo no constante**, por dos (2) periodos **de tiempo mayor a una (01) hora**, i) desde las 06:50:29 horas hasta las 08:20:29 horas y ii) desde la 09:00:30 hasta las 10:50:30 horas del día 15.11.2020.

Cuadro N° 01: Intervalos de tiempo de la EP RODAS con velocidades de pesca en su faena del 15.NOV.2020

N°	Intervalo con Velocidades de Pesca			Descripción	Referencia
	Inicio	Fin	Total (HH:MM:SS)		
1	15/11/2020 04:50:28	15/11/2020 06:00:29	01:10:01	Fuera del área de la Reserva Nacional de Paracas o zonas prohibidas o suspendidas.	Ica, Paracas
2	15/11/2020 06:50:29	15/11/2020 08:20:29	01:30:00	Dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas.	Ica, Paracas
3	15/11/2020 09:00:30	15/11/2020 10:50:31	01:50:01	Dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas.	Ica, Paracas

Fuente: SISESAT

DIAGRAMA DE DESPLAZAMIENTO²⁴



23 Mediante Resolución Directoral n.° 113-99-PE/DNE de fecha 13.05.1999, se otorgó el permiso de pesca a favor de EXALMAR para operar la E/P de mayor escala RODAS con matrícula CO-15725-PM.

24 Presentado con el Informe SISESAT n.° 00000018-2021-PRODUCE/DSF-PA-mmamarca.



En el caso materia de análisis, de los actuados que obran en el presente expediente se observa que la E/P de mayor escala RODAS con matrícula CE-15725-PM, presentó velocidades de pesca en el área de la RNP. Por tal razón, corresponde desestimar lo alegado en este extremo.

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

EXALMAR señala que en el Informe n.° 303-2024-SERNANP/DGANP-SGD de fecha 22.03.2024, el SERNANP informó a PRODUCE que el numeral 112.5 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas se aplica únicamente para supuestos de control y verificación en caso se encuentren embarcaciones al interior de las Áreas Naturales Protegidas; 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 PRODUCE da valor a esa aclaración que se da con posterioridad.

En los descargos presentados, se adjunta 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.

Al respecto, el artículo 8 de la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales - Ley n.° 26821, regula sobre los límites al otorgamiento y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, lo siguiente: “El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y **dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.**” (El subrayado y resaltado es nuestro)

Sobre el particular, tomando en consideración el permiso de pesca del cual es titular **EXALMAR** corresponde remitirnos a lo establecido en el artículo 44 de la LGP, que dice: “Las concesiones, autorizaciones y permisos, son derechos específicos que el Ministerio de la Producción otorga a plazo determinado para el desarrollo de las actividades pesqueras (...) **Corresponde al Ministerio de la Producción, verificar que los derechos administrativos otorgados se ejerzan en estricta observancia a las especificaciones previstas en el propio título otorgado así como de acuerdo con las condiciones y disposiciones legales emitidas, a fin de asegurar que éstos sean utilizados conforme al interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia** (...). (El subrayado y resaltado es nuestro)

Asimismo, la LANP dispone en su artículo 5, lo siguiente: “**El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales²⁵ adquiridos con anterioridad al establecimiento de un**

25 Es todo lo inherente a la propiedad, tanto mueble e inmueble, material o inmaterial. Dicha institución jurídica es protegida por el estado, nadie puede ser privado de ella o afectado en su pleno ejercicio. Tal derecho debe ser ejercido en armonía con



Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil”. (El resaltado y subrayado es nuestro)

En dicho contexto corresponde evaluar el derecho adquirido en materia pesquera invocado por **EXALMAR**, que supuestamente le permitiría realizar actividad pesquera en el área de la RNP. Al respecto, como ya se indicó anteriormente, no se autorizó extracción de mayor escala en la RNP desde su creación y se prohibió la misma con el Decreto Supremo n.º 038-2001-AG. Asimismo, como se establece en el Plan Maestro de la RNP, sólo está permitido el aprovechamiento del recurso Anchoveta con embarcaciones artesanales.

Además, el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia expedida en el Exp. n.º. 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.”**

De esta manera, **EXALMAR**, en su condición de titular del permiso de pesca de la E/P de mayor escala RODAS de matrícula CO-15725-PM, si bien se encuentra autorizado para extraer recursos hidrobiológicos, dicha autorización no le permite realizar esta actividad en la RNP, más aún si se tiene a la vista la prohibición establecida en el numeral 112.5 del artículo 112 del RLANP. En suma, consideramos que este título habilitante – permiso de pesca – debe ser ejercido en atención al interés público, lo cual permitirá encontrar un equilibrio entre el adecuado uso de los recursos hidrobiológicos y la actividad de los particulares, todo esto dentro de la esfera jurídica que regula la actividad pesquera en nuestro país. Por tanto, lo alegado por **EXALMAR** carece de sustento.

4.3 Sobre la información dada por el SISESAT

***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 Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura que no es su función dar a los proveedores información sobre coordenadas o polígonos que indiquen zonas de*

el bien común; entendiéndose que, por necesidad pública o seguridad nacional, el estado podría expropiar dicho bien, mediante una ley.



pesca reservadas o prohibidas; sin embargo, el proveedor satelital indica que el Ministerio de la Producción 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.

Al respecto, conforme lo establecía el Anexo 1 del Reglamento de Seguimiento Satelital para embarcaciones pesqueras, en adelante el Reglamento del SISESAT²⁶, 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, alertas geográficas; es decir, para el inicio y fin de las faenas de pesca; y alertas técnicas graves, generalmente por cuestiones técnicas relacionadas con el funcionamiento del equipo SISESAT. 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.

De otro lado, 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)²⁷ del artículo 10 de dicho reglamento, no se verifica una 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 29.01.2016²⁸, se aprobó el Plan Maestro de la RNP, período 2016-2020, en el cual, en el acápite V se establece la información georreferencial 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, resultaba de obligatorio cumplimiento para **EXALMAR**; en consecuencia, de acuerdo al Plan Maestro 2016-2020 y al RLNP, la captura de recursos

26 Vigente a la fecha de comisión de los hechos.

27 m) Proveer al Armador/Titular del permiso de pesca, el servicio Web de consulta de ubicación de sus embarcaciones, con la finalidad de verificar sus operaciones de pesca y el correcto funcionamiento del equipo satelital.

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



hidrobiológicos en la zona de la RNP queda reducida únicamente para el ámbito artesanal, quedando 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 se encuentra vigente desde la creación de la Reserva Nacional de Paracas, no resulta sustentable la inducción a error indicada por EXALMAR.

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

EXALMAR señala que ha sido notificada con el inicio de tres (03) procedimientos sancionadores 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.

Al respecto, el numeral 72.1 del artículo 72 del TUO de la LPAG, establece que: “La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.”

En cuanto a los procedimientos administrativos sancionadores, el inciso 1 del artículo 248 del TUO de la LPAG, dispone que: “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.”

En cuanto a la competencia del Ministerio de la Producción

De acuerdo al artículo 3²⁹ 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 de la pesquería industrial. 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.

Sobre el particular, el artículo 78 de la LGP dispone que: “Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones establecidas en la presente Ley, y en todas las disposiciones reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la falta a una o más de las sanciones siguientes: a) Multa, b) Suspensión de la concesión, autorización, permiso o licencia, c) Decomiso y d) Cancelación definitiva de la concesión,

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



autorización, permiso o licencia.” En esa misma línea, el artículo 79 del citado cuerpo legal establece que: “Toda infracción será sancionada administrativamente, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar”.

El numeral 11 del artículo 76 de la Ley General de Pesca, aprobado mediante Decreto Ley n.° 25977, prohíbe incurrir en las demás prohibiciones que señale el Reglamento de la citada Ley y otras disposiciones legales complementarias.

Al respecto, el artículo 2 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE, 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.

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

En cuanto a la competencia del SERNANP

En principio, es necesario remitirnos a la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente - Decreto Legislativo n.° 1013, la cual, en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final aprobó la creación de organismos públicos adscritos al referido ministerio.

Entre estos organismos se creó al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal adscrito al Ministerio del Ambiente. **Es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)** y se constituye en su autoridad técnico-normativa.

Asimismo, las funciones básicas que asume la SERNANP están dirigidas principalmente a dirigir el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y la gestión de las Áreas Naturales Protegidas. De igual manera cuenta con la potestad sancionadora en los casos de incumplimiento, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto.

Por su parte, 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. Asimismo, el literal h) del artículo 3 del mencionado reglamento establece que debe: “Ejerce r 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.**”

Para tal efecto, el SERNANP cuenta con su propio Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional, aprobado mediante Decreto Supremo n.° 002-2022-MINAM. Este reglamento regula el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas, así como la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas por hechos ocurridos dentro de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional **en el marco de las competencias del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SERNANP**. Cabe indicar que el cuadro de tipificación de infracción anexo al referido reglamento no contempla tipo infractor alguno que sea similar o igual a los que han sido objeto de sanción en el presente procedimiento administrativo sancionador.

En virtud al marco normativo expuesto en los párrafos precedentes, se puede afirmar que 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, sin embargo, siendo el Ministerio de la Producción el ente rector de la actividad pesquera, la cual comprende también la fiscalización y sanción de las mismas, y contando con la tipificación especial para estas, se concluye que la competencia del Ministerio de la Producción y del SERNANP abarcan ámbitos sancionadores complementarios, y por ende el primero se encuentra habilitado para pronunciarse en el presente caso.

Cabe precisar que la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley y es reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan. En ese sentido, conforme se ha plasmado anteriormente, es función de SERNANP gestionar y desarrollar las áreas naturales protegidas de carácter nacional velando por su conservación, mientras que es función del PRODUCE velar por el equilibrio entre la preservación y el uso sostenible de los recursos hidrobiológicos. Como bien puede verse se tratan de bienes jurídicos diferentes que son protegidos por el Estado, que en conjunto resguardan el derecho de los particulares a gozar de un medio ambiente equilibrado asegurando el desarrollo a futuras generaciones, ello en concordancia con pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional, como el mencionado precedentemente.

A mayor abundamiento podemos indicar que los recursos hidrobiológicos son patrimonio de las áreas naturales protegidas³⁰. Siendo competencia de SERNANP el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre dentro de las ANP de administración nacional³¹.

Es preciso determinar que se entiende por fauna silvestre, para ello se debe acudir a la Ley n.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el cual señala que son recursos de fauna silvestre las especies animales no domesticadas, nativas o exóticas, incluyendo su

30 Artículo 3 del Decreto Supremo n.° 008-2008-MINAM, que aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo n.° 1079 que establece medidas que garanticen el Patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas.

31 Artículo 4 del Decreto Supremo n.° 008-2008-MINAM.



diversidad genética, que viven libremente en el territorio nacional, así como los ejemplares de especies domesticadas que, por abandono u otras causas, se asimilen en sus hábitos a la vida silvestre, **excepto las especies diferentes a los anfibios que nacen en las aguas marinas y continentales, que se rigen por sus propias leyes.**

Como puede verse, de la definición antes expuesta no se encuentran comprendidos los recursos hidrobiológicos, en consecuencia, estos no se encuentran bajo la competencia del SERNANP.

En virtud de lo mencionado anteriormente ha quedado acreditado que la regulación de todo lo relacionado a los recursos hidrobiológicos como zonas de pesca, tallas, temporadas de pesca, así como instaurar procedimientos administrativos sancionadores por infracciones a la normativa pesquera, a la fecha de ocurridos los hechos, es competencia del Ministerio de la Producción, por tanto, lo alegado por **EXALMAR** carece de sustento.

Sin perjuicio de lo señalado, debe tenerse también en consideración que mediante Resolución Directoral n.° 1339-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 07.05.2024, se incorporó como tercero administrado en el presente procedimiento al SERNANP.

En atención a dicha condición, la referida entidad a través del escrito con Registro n.° 00055324-2024 de fecha 18.07.2024, el SERNANP presento al 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.° 000073-2024-SERNANP/RNPAR-SGD de fecha 24.05.2024.

En el mencionado escrito e informe, se anota expresamente lo siguiente: “(...) desarrollar actividades pesqueras industriales en la RNP amenaza la biodiversidad marina, afectando gravemente al ecosistema y los componentes que lo conforman, tales como a las aves marinas, lobos marinos y cetáceos que dependen de este recurso para su alimentación y reproducción. La implementación de estrategias de conservación y manejo sostenible de la pesca es esencial para proteger estas especies y mantener la integridad ecológica de la reserva (...)”. En ambos documentos el SERNANP solicita se confirme la resolución venida en grado.

Adicionalmente, debe precisarse que el propio SERNANP, a través del citado informe técnico ha señalado que previa evaluación de los considerandos expuestos en dicho informe, se 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.

De esta manera, la afirmación efectuada por **EXALMAR**, respecto a la supuesta falta competencia del Ministerio de la Producción resulta carente de todo sustento legal, más aún si consideramos que la actividad extractiva se ha realizado al amparo del permiso de pesca, el cual, si bien otorga un derecho de explotación del recurso hidrobiológico anchoveta, también exige el cumplimiento de las limitaciones y/o restricciones establecidas en las normas legales del ámbito nacional.



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

EXALMAR alega que en 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 n.° 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.

Al respecto, corresponde indicar que el tercer párrafo del artículo 19³² del RLGP establece 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, y/o de especies asociadas o dependientes a la pesca objetivo. Para tal efecto, la Dirección General de Supervisión y Fiscalización del Ministerio de la Producción emitirá las disposiciones que correspondan a fin de establecer el procedimiento para un reporte oportuno de las capturas”.

En ese sentido, 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.

Sobre el particular, es importante resaltar que la suspensión de actividades en los comunicados que cita **EXALMAR** en su recurso de apelación fue emitida en atención a la incidencia³³ de juveniles del recurso anchoveta en porcentajes que superaban los límites de la tolerancia permitida. Adoptándose la suspensión como medida precautoria y con el único propósito de garantizar la sostenibilidad del citado recurso hidrobiológico.

Estas suspensiones fueron dispuestas por la administración respecto de zonas adyacentes a la RNP. Esto en razón a que la extracción en dicha área reservada ya se encontraba prohibida conforme a las disposiciones que se han tratado en los párrafos anteriores.

Por esta razón, y contrariamente a lo argumentado por **EXALMAR**, no puede implicarse que la RNP se encontraba permitida para la pesca de mayor escala, debido a que el Ministerio de la Producción dispuso la suspensión de determinados sectores que

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

33 En la primera y segunda temporada de pesca del 2020 y la primera temporada de pesca del 2021, todas de la zona Norte-centro.



abarcaron parcialmente la zona de la RNP, lo cual, como ya se ha indicado, ha obedecido en estricto al desplazamiento de la biomasa del recurso hidrobiológico anchoveta. En tal sentido, las suspensiones dispuestas o la actividad administrativa del Ministerio de la Producción no debieron ni deben generar confusión alguna en los administrados que realizan esta actividad y en los lugares en que pueden realizarla.

4.6 Sobre la contravención a diversos principios administrativos.

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

Al respecto debe precisarse que la Resolución Directoral n.° 01523-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.05.2024 se encuentra expedida conforme a ley, siendo que la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura cumplió con evaluar los argumentos del caso junto con las normas 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, conforme a lo expuesto y a lo determinado por la Dirección de Sanciones - PA en la recurrida, **EXALMAR** incurrió en 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 REFSPA y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a la facultad establecida en el 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.° 352-2022-PRODUCE, el artículo 1 de la Resolución Ministerial n.° 037-2025-PRODUCE, y el artículo 2 de la Resolución Ministerial n.° 065-2025-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión n.° 007-2025-PRODUCE/CONAS-CP de fecha 20.02.2025, del Área Especializada Colegiada 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.° 01523-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 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 **SUBSISTENTE** los demás extremos, según los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2.- CONSERVAR el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral n.° 01523-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.05.2024, por los fundamentos expuestos en el numeral 3.2 de la presente Resolución; en consecuencia, **PRECISAR** que la sanción que



corresponde por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP, es la determinada en el artículo 1 del referido acto administrativo.

Artículo 3.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa **PESQUERA EXALMAR S.A.A.** contra la Resolución Directoral n.° 01523-2024-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 de Pesca y Acuicultura, para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa **PESQUERA EXALMAR S.A.A.** y al **SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO** de la presente Resolución, conforme a ley.

Regístrese, notifíquese y publíquese,

RICARDO GABRIEL HERBOZO COLQUE

Presidente

Área Especializada Colegiada de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

GLADYS LILIANA ROCHA FREYRE

Miembro Suplente

Área Especializada Colegiada de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

VERÓNICA CAROLA CABALLERO GONZALES

Miembro Titular

Área Especializada Colegiada de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

