

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones

Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

RCONAS N° 00051-2025-PRODUCE/CONAS-1CT

LIMA, 14 de marzo de 2025

EXPEDIENTE n.º : PAS-00000354-2023
ACTO IMPUGNADO : Resolución Directoral n.º 1529-2024-PRODUCE/DS-PA
ADMINISTRADO : CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.
TERCERO ADMINISTRADO : SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO
MATERIA : Procedimiento Administrativo Sancionador
INFRACCIÓN : Numeral 21) del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca¹.
- **MULTA**: 64.942 Unidades Impositivas Tributarias².
- **DECOMISO**³: del total recurso hidrobiológico Anchoveta.
SUSPENSIÓN⁴ de 20 días efectivos de pesca.
SUMILLA : Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de apelación en consecuencia, declarar la **NULIDAD PARCIAL** del artículo 1, **MODIFICAR** la sanción de **MULTA** impuesta por el numeral 21) del artículo 134 del RLGP, y declarar la **NULIDAD** del artículo 3 de la resolución sancionadora.
Se declara **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto en los demás extremos y **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 **CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.**⁵, con RUC n.º 20512868046, en adelante **COPEINCA**, mediante escrito con registro n.º 00045321-2024

¹ En adelante el RLGP.

² En adelante UIT.

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

⁴ Según el artículo 3 de la resolución sancionadora, por haber incurrido en reincidencia.

⁵ Al respecto, en el asiento B00017 de la partida registral n.º 11862982, se encuentra inscrita la fusión por absorción de CFG INVESTMENT S.A.C. a CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.; asimismo, el cambio de denominación social de CFG INVESTMENT S.A.C. a **CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.**, pudiendo utilizar la denominación abreviada **COPEINCA**.



de fecha 14.06.2024, y sus ampliatorios⁶, contra la Resolución Directoral n.° 01529-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.05.2024.

El registro n.° 00055324-2024 de fecha 18.07.2024, a través del cual el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, en adelante SERNANP, presenta el Oficio n.° 000376-2024-SERNANP/GG-SGD de fecha 18.07.2024, y remite, entre otros, el escrito n.° 2 para mejor resolver y el Informe Técnico n.° 000079-2024-SERNANP/RNPAR-SGD de fecha 24.05.2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Informe SISESAT n.° 00000011-2021-RRODRIGUEZ de fecha 04.03.2021 e Informe n.° 00000014-2021-RRODRIGUEZ, de fecha 10.03.2021, el profesional de la Dirección de Supervisión y Fiscalización de Pesca y Acuicultura, de acuerdo a la Información del equipo SISESAT, concluye que la E/P MARU con matrícula SE-9970-PM, de titularidad del **COPEINCA**, presentó velocidades de pesca y rumbo no constante, por un (01) intervalo de tiempo mayor a una (1) hora, desde las 18:00:03 horas hasta las 19:30:03 horas del día 25.05.2020, dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas, en adelante la RNP.
- 1.2 Mediante la Resolución Directoral n.° 1205-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.04.2024, 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.° 01529-2024-PRODUCE/DS-PA⁷ de fecha 23.05.2024, se sancionó a **CFG INVESTMENT S.A.C.** (ahora denominada **CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.**) por haber incurrido en infracción al numeral 21)⁸ del artículo 134 del RLGP, imponiéndole la sanción señalada en el exordio de la presente Resolución.
- 1.4 A través del registro n.° 00045321-2024, presentado el 14.06.2024, y sus ampliatorios⁹, **COPEINCA** interpuso recurso de apelación contra la precitada resolución sancionadora. Asimismo, mediante registro n.° 00070247-2024, presentado el 12.09.2024, solicitó el uso de la palabra, petición que fue atendida con Carta n.° 00000018-2025-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 24.01.2025; audiencia que se llevó a cabo el 04.02.2025 con la participación de su abogado¹⁰, 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 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.° 000079-2024-SERNANP/RNPAR-SGD de fecha 24.05.2024.

⁶ A través de los registros n.° 00045321-2024-1, presentado el 12.07.2024, n.° 00045321-2024-2, presentado el 12.08.2024, y n.° 00045321-2024-3, presentado el 27.08.2024.

⁷ Notificada el 24.05.2024, mediante Cédula de Notificación Personal n.° 00003271-2024-PRODUCE/DS-PA.

⁸ 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 (...).

⁹ Mediante los registros n.° 00045321-2024-1, presentado el 12.07.2024, n.° 00045321-2024-2, presentado el 12.08.2024, y n.° 00045321-2024-3, presentado el 27.08.2024.

¹⁰ Acreditado a través del registro n.° 000070247-2024.



II. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 218, 220 y 221 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.º 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 **COPEINCA** al cumplirse los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en las mencionadas disposiciones.

III. ANÁLISIS DEL RECURSO DE APELACIÓN Y EL INFORME ORAL

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

3.1 **Respecto al agravante considerado en el cálculo de la multa y la aplicación de suspensión por reincidencia.**

***COPEINCA** señala que, al momento de determinar la cuantía de la multa y la aplicación de la reincidencia, se ha tomado como referencia la fecha de la comisión de la infracción, siendo esta información parcial e insuficiente; pues no solo no existe una identidad de la comisión de la infracción en función al sujeto, tampoco no existe una identidad en el tipo infractor puesto que la infracción supuestamente cometida es totalmente diferente. Afirma que se hace una interpretación errónea al señalar que el numeral 21) del artículo 134 del RLGP, y el numeral 123) del artículo 134 del RLGP, de acuerdo a lo establecido en el reglamento sancionador anterior (RISPAC), son consideradas el mismo tipo infractor, concluyendo de manera equivocada que ambos numerales son iguales.*

Al respecto, se advierte que la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura efectuó el análisis del cálculo de la multa a imponerse por infracción al numeral 21), señalando que (pie página 22), de la revisión del Sistema de información para el Control Sancionador Virtual (CONSAV), se verifica que **COPEINCA** cuenta con antecedentes de haber sido sancionado por la comisión de la infracción al numeral 123), procedimiento sancionador tramitado en el expediente n° 0953-2018-PRODUCE/DSF-PA, con la Resolución Directoral n° 6769-2019-PRODUCE/DS-PA de fecha 26.06.2019, la cual al no haber sido impugnada en el plazo establecido en el numeral 218.2 del artículo 218 del TUO de la LPAG, quedó firme.

En dicho contexto, **COPEINCA** habría incurrido en reincidencia debido a que cometieron la misma infracción dentro del plazo de un (01) año desde la fecha en que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción; correspondiendo aplicar el agravante de reincidencia, así como la sanción de suspensión, tal como lo dispone el numeral 36.2 del artículo 36 del REFSAPA, conforme lo detallan en los siguientes cuadros:

¹¹ Aprobado mediante Decreto Supremo n.º 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.



CÁLCULO DE LA MULTA			
DS N° 017-2017-PRODUCE		RM N° 591-2017-PRODUCE	
$M = B/P \times (1 + F)$	M: Multa expresada en UIT	$B = S \times \text{factor} \times Q$	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 LAS FÓRMULAS EN MENCIÓN SE OBTIENE COMO FÓRMULA DE LA SANCIÓN			
$M = S \times \text{factor} \times Q/P \times (1 + F)$		S: ¹⁸	0.29
		Factor del recurso: ¹⁹	0.17
		Q: ²⁰	352.845 t.
		P: ²¹	0.75
		F: ²²	80% +100%
$M = 0.29 \times 0.17 \times 352.845 \text{ t.} / 0.75 \times (1 + 1.8)$		MULTA = 64.942 UIT	

CÁLCULO DE SUSPENSIÓN	
DS N° 017-2017-PRODUCE	
$d = \frac{Bc}{V}$ $Bc = C * \lambda + Q * \delta * \theta * FOB$ $V = s * \text{factor} * \alpha * C$	S: Coeficiente de sostenibilidad marginal del sector
	Factor: Factor de especie
	Q: Cantidad Recurso TM
	C: Capacidad de bodega (m ³)
	λ : Costo Administrativo
	δ : Factor de conversión
	θ : Daño
α : Capacidad de producción	
FOB: Valor en soles del recurso	
$d = ((540.17 * 0.4300 * 1.0000 * 2974.0000) + (352.845 * 1.0000 * 1.5000 * 0.170 * 5150.0000)) / (0.2900 * 0.170 * 0.4300 * 540.17 * 1.0000 * 5150.0000)$	SUSPENSIÓN = 20 días

Sin embargo, conforme a lo manifestado en su recurso administrativo, se advierte que en el presente procedimiento sancionador se determinó que **COPEINCA** incurrió en la infracción al numeral 21), específicamente, **por haber presentado velocidades de pesca menores a las establecidas y rumbo no constante por un periodo mayor a una hora dentro de un área reservada o prohibida**, como es la Reserva Nacional de Paracas. Mientras que la conducta por la cual fue sancionada **COPEINCA** en la Resolución Directoral n° 6769-2019-PRODUCE/DS-PA, que se utiliza como antecedente de reincidencia, es la contenida en el numeral 123), por **haber descartado en el mar recursos hidrobiológicos capturados**. Ahora, si bien el anterior numeral 123), también incluía la conducta: **Presentar velocidades menores a las establecidas en las medidas de ordenamiento o, en su defecto, menores a dos nudos con un rumbo no constante por más de una hora, en las zonas que hayan sido suspendidas preventiva y temporalmente por el Ministerio de la Producción**, la cual también se le imputó a **COPEINCA**, en dicho extremo, la mencionada resolución determinó que no se configuró dicho supuesto. Sin perjuicio de ello, tampoco se observa que esta conducta se pueda subsumir en la imputada en el presente procedimiento, dado que la condición de que sea en **“área reservada o prohibida”**, no se presenta en el anterior numeral 123).

Por lo expuesto, se observa que las conductas infractoras, en el presente expediente y en la supuesta primera infracción, son distintas, motivo por el cual, no corresponde aplicar la reincidencia establecida en el numeral 36.2 del artículo 36 del REFSAPA; y por ello, tampoco aplicar el **agravante de reincidencia** y la **suspensión**, previstas en el inciso 2 del artículo 44 y el artículo 37 del citado reglamento, respectivamente. Por consiguiente, la resolución impugnada habría incurrido en vicio de nulidad al contravenir lo dispuesto en el REFSAPA.



En ese sentido, el cálculo correcto de la multa, sin el agravante de reincidencia, es conforme al siguiente detalle:

Fórmula	Variables	Infracción numeral 21)
$M = S * \text{factor} * Q/P \times (1+F)$	S ¹³	0.29
	Factor del recurso ¹⁴	0.17
	Q ¹⁵	352.845
	p ¹⁶	0.75
	F ¹⁷	0.8
MONTO TOTAL		41.7486 UIT

De igual manera, como consecuencia de no haberse configurado la reincidencia, no corresponde aplicar a **COPEINCA** la suspensión dispuesta en el artículo 3 de la resolución recurrida.

Efectivamente, el Consejo de Apelación de Sanciones¹⁸, en su calidad de órgano de última instancia administrativa en materia sancionadora, tiene la potestad de revisar el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador y verificar que éste haya cumplido con respetar las garantías del debido procedimiento y de detectarse la existencia de un vicio, aplicar las medidas correctivas del caso de acuerdo al artículo 156¹⁹ del TUO de la LPAG.

En ese sentido, los incisos 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, disponen que son causales de nulidad del acto administrativo los vicios referidos a la contravención de la Constitución, las leyes y normas especiales, así como el defecto u omisión de uno de los requisitos de validez.

El principio de legalidad, sostiene que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Asimismo, el principio de debido procedimiento abarca dentro de sus garantías el que los administrados obtengan una decisión motivada, fundada en derecho y emitida por la autoridad competente. Así, el inciso 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG, refiere que no

¹³ El coeficiente de sostenibilidad marginal del sector (S) en función a la actividad desarrollada por la E/P de mayor escala MARU, es 0.29, conforme a la Resolución Ministerial n.° 591-2017-PRODUCE.

¹⁴ El factor del recurso anchoveta para CHI es 0.17, conforme lo señalado en el Anexo III de la Resolución Ministerial n.° 009-2020-PRODUCE, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 12/01/2020.

¹⁵ Conforme al literal c) del Anexo I de la Resolución Ministerial n.° 591-2017-PRODUCE, la cantidad del recurso comprometido (Q) en caso de embarcaciones corresponde a las toneladas del recurso. En ese sentido, la cantidad de recurso comprometido para el presente caso, es de 352.845 t. de acuerdo al reporte de descargas.

¹⁶ De acuerdo al literal B) del Anexo I de la Resolución Ministerial n.° 591-2017-PRODUCE, la variable de probabilidad de detección (P) para embarcaciones de mayor escala es 0.75.

¹⁷ Cuando se trate de recurso hidrobiológicos plenamente explotados o en recuperación y cuando se trate de especies legalmente protegidas: Se aplica un factor de incremento del 80%. En consecuencia, dado que por medio de la Resolución Ministerial n.° 781-97-PE se declaró a la anchoveta como un recurso hidrobiológico plenamente explotado, se aplica este agravante al presente.

¹⁸ Artículo 126 del Decreto Supremo n.° 002-2017-PRODUCE y modificatorias.

¹⁹ La autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular la tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.



se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento.

De otro lado, considerando que lo decidido afecta únicamente al monto de la multa impuesta y la suspensión dispuesta por la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura, mas no en lo resuelto respecto a la comisión de la infracción, este Consejo determina que la nulidad analizada en los considerandos precedentes será parcial, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 13.2 del artículo 13 del TUO de la LPAG. Por tanto, al efectuarse únicamente dicha variación, subsisten los demás extremos respecto a dicha infracción.

Por consiguiente, corresponde modificarla parcialmente, en el artículo 1, en el extremo referido al monto de la sanción de multa impuesta por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP, de 64.942 UIT a **41.7846 UIT**; y, declarar la nulidad del artículo 3, que aplica la **SUSPENSIÓN DE (20) DÍAS EFECTIVOS DEL PERMISO DE PESCA PARA LA EXTRACCIÓN DE RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS** de la E/P de mayor escala MARU con matrícula SE-9970-PM.

Por lo tanto, tomando en cuenta lo dispuesto en la normativa expuesta, este Consejo concluye que corresponde emitir pronunciamiento sobre los demás fundamentos relacionados al fondo de la controversia, respecto a la determinación de responsabilidad administrativa de **COPEINCA** por la comisión de la infracción contenida en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP.

3.2 En cuanto a la prohibición de captura de recursos hidrobiológicos en el área de la RNP.

***COPEINCA** alega que la Ley de Áreas Naturales Protegidas no prohíbe totalmente la captura de recursos hidrobiológicos en la zona de la RNP. Añade que la prohibición no es absoluta. En ese sentido, indica que, con anterioridad a la creación de la RNP, existe evidencia que en los años 1970 a 1974 se realizó pesca industrial en la zona de la RNP, ascendente a 302,749 TM, que representa el 10.3% de la actividad de pesca industrial de la zona de Pisco. Por lo tanto, es posible realizar actividades extractivas.*

Al respecto, el artículo 68 de la Constitución Política del Perú de 1993, establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

Mediante los numerales 2 y 11 del artículo 76²⁰ de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Ley n.º 25977, en adelante la LGP, se establece que **está prohibido extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas**; e incurrir en las demás prohibiciones que señale el Reglamento de esta Ley y **otras disposiciones legales complementarias**.

²⁰ **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**.



El artículo 108 de la Ley n.° 28611²¹, 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.° 26834²², 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 costera²³.

Es por ello que las ANP son muy importantes para el país dado los aportes que brindan a diferentes sectores como producción, agricultura, economía, ambiente; además de contribuir al desarrollo individual y colectivo de las personas. De igual manera, contribuyen a la captura de carbono y la regulación del clima. Estos aportes provienen de los servicios que nos brindan los ecosistemas que se albergan en ellas, son los llamados servicios ambientales o ecosistemas de los cuales nos beneficiamos todos los peruanos, directa o indirectamente, entre los que se encuentran los recursos hidrobiológicos.

Es así que 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, en adelante ANP. El Plan Maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con que cuenta un ANP.

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

²¹ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 15.10.2005.

²² Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 04.07.1997.

²³ Artículo 65 del Reglamento de la LANP, aprobado por Decreto Supremo n.° 038-2001-AG.



La LANP²⁴ considera como área de uso directo, entre otros, a las reservas nacionales. Por área de uso directo²⁵ 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 categoriza²⁶ las Reservas Nacionales como áreas destinadas a la **conservación de la diversidad biológica** **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.**

En concordancia con estas disposiciones, el numeral 112.1 del artículo 112 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo n.° 038-2001-AG, en adelante RLANP, expresamente dispone que: “El aprovechamiento de recursos hidrobiológicos al interior de las Áreas Naturales Protegidas se efectúa **de acuerdo a su categoría, su Plan Maestro**, bajo programas de Manejo Pesquero de carácter precautorio de competencia de la autoridad sectorial”. (El resaltado y subrayado es nuestro)

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, 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.

La RNP constituye un hábitat natural de varias especies en peligro de extinción. Su importancia radica en que protege una gran diversidad biológica indispensable para el mantenimiento de diversos ciclos biológicos que garantizan la conservación de las especies. Se estima que en la RNP existen cerca de 168 especies de peces y una gran cantidad de invertebrados que son parte inicial de la cadena trófica, también se encuentra el principal banco de conchas de abanico, así como una gran variedad de cangrejos, pulpos, erizos entre otros.

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.

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.

Para el caso de análisis en particular, a través de la Resolución Presidencial n.° 020-2016-SERNANP de fecha 29.01.2016²⁷, se aprobó el **Plan Maestro de la RNP**, período 2016 - 2020.

²⁴ Artículo 21 de la LANP.

²⁵ Literal b) del Artículo 21 de la LANP.

²⁶ Literal f) del artículo 22 de la LANP.

²⁷ Publicado en el diario oficial “El Peruano” el 24.02.2016.



Cabe indicar que dicha resolución dispuso también la publicación²⁸ del mencionado Plan Maestro en el portal institucional de SERNANP²⁹.

Como podemos observar, el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos en las ANP 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, observamos que 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, que a continuación se detalla:

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	<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>No se afectarán las poblaciones de peces e invertebrados marinos de importancia comercial.</p> <p>La actividad de aprovechamiento de recursos hidrobiológicos no afectará la presencia de cetáceos (ballenas y delfines) y reptiles (tortugas).</p>	<p>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.</p> <p>Solo se permite el aprovechamiento del recurso anchoveta con embarcaciones artesanales y en periodos establecidos por la autoridad competente.</p>

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 RLANP, 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 y subrayado es nuestro)

²⁸ Artículo 4 de la Resolución Presidencial n.º 020-2016-SERNANP.

²⁹ <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/normas-legales/423827-rp-020-2016-sernanp>



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 expresamente prohibida**, por lo que su argumento en ese extremo carece de sustento.

Finalmente, y en adición a lo ya expuesto, debemos mencionar que el criterio jurídico aquí desarrollado es concordante con lo resuelto en la Resolución n.º 15, Sentencia de fecha 30.05.2024, de la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el expediente n.º 00146-2024-0-1801-SP-DC-02, en el Proceso de Acción Popular seguido por la Sociedad Nacional de Pesquería en contra del SERNANP, en la cual, en su numeral 5.19, anota lo siguiente: “(...) el acotado precepto legal indica que las Reservas Nacionales son un tipo de categoría del Sistema Nacional de ANP, en el que **se permite, bajo ciertas condiciones**, el aprovechamiento comercial de los recursos naturales situados en ellas, **mas no significa que está permitida de manera libre la extracción de recursos hidrobiológicos a mayor escala, como erróneamente pretende entender la demandante**, tanto más, si como se expuso ut supra el reglamento de la Ley N°26834 (invocada por la parte demandante) estableció de manera expresa que se encuentra prohibida la extracción de mayor escala de los recursos hidrobiológicos de las ANP independientemente del nivel que tenga. (...)”. (El resaltado y subrayado es nuestro)

En este punto, es necesario tener en cuenta que el aprovechamiento del recurso Anchoveta con embarcaciones artesanales en el Plan Maestro de la RNP, y como contraparte, la prohibición de la extracción de mayor escala ya sea marina o continental dentro de las ANP, se explica, conforme se recoge en el informe emitido por SERNANP³⁰, porque, **“el aprovechamiento de la anchoveta en grandes cantidades, podría causar un efecto cascada sobre la cadena alimenticia marina, afectando también a depredadores mayores como aves y mamíferos marinos que en casos como la Reserva Nacional de Paracas se constituyen como objetivos de conservación del área natural protegida como son los lobos marinos chuscos y finos, las aves marinas, u otros mamíferos marinos que dependen de este recurso”**. Por lo que, se señala en el referido informe, **“someter a las poblaciones de aves y mamíferos marinos a mayores condiciones desfavorables de competencia por las presas**, podría conllevar a una situación de “cuello de botella” irreversible, para la recuperación de estas poblaciones. La manera como estos interactúan cuando forrajejan sobre las mismas concentraciones de anchoveta, **las especies como el guanay, el piquero y el pelícano dependen en gran medida de la anchoveta**. La reducción en la disponibilidad de este recurso anchoveta puede llevar a la disminución de sus poblaciones debido a estos impactos. Considerando además que, la disponibilidad de alimento para los depredadores, depende de la abundancia o biomasa de las presas, pero también de la profundidad y estructura de los cardúmenes, la estructura de tallas, la distancia de estas a las colonias, la densidad y la predictibilidad de los cardúmenes, entre otros; **atributos que se ven afectados por la presencia y actividad pesquera”**. (El resaltado y subrayado es nuestro)

³⁰ Informe Técnico n.º 000079-2024-SERNANP/RNPAR-SGD de fecha 24.05.2024.



De esta manera, lo contrario, es decir, sostener que está permitida la extracción de mayor escala en las ANP, como lo sugiere **COPEINCA** que se puede hacer en la RNP, va en contra, precisamente, de sus objetivos de creación, que es, principalmente la conservación de la biodiversidad marina, como lo son las aves guaneras, lobos marinos y cetáceos que dependen de este recurso para su alimentación y reproducción.

3.3 En cuanto a los derechos reales adquiridos con anterioridad a la creación de las reservas nacionales.

***COPEINCA** precisa que para el desarrollo de la actividad pesquera se requiere haber adquirido los derechos reales con anterioridad (preexistencia) a su ejercicio, realizándose siempre en armonía con los objetivos y fines de las áreas. En ese sentido, menciona diversos Decretos Supremos emitidos por el Ministerio del Ambiente.*

En atención al argumento expuesto por **COPEINCA** respecto al desarrollo de la actividad pesquera en las ANP, cabe reiterar la posición adoptada por este Colegiado en el numeral 3.2 de la presente resolución, bajo el cual se concluye que la actividad pesquera de mayor escala dentro de las ANP, ya sea marina o continental, se encuentra prohibida. Por tal razón, al no encontrarnos en el supuesto legal antes mencionado, corresponde desestimar lo alegado por **COPEINCA** en este extremo.

En los actuados que obran en el presente expediente se observa que **COPEINCA** ostenta la titularidad del permiso de pesca de la mayor escala MARU con matrícula SE-9970-PM³¹, **no otorga ningún derecho específico para extraer en el área de la RNP**. Sin embargo, presentó **velocidades de pesca** en el área de la RNP.

Por tal razón, al no encontrarnos en el supuesto legal antes mencionado, corresponde desestimar lo alegado por **COPEINCA** en este extremo.

En ese sentido, tomando en consideración el permiso de pesca del cual es titular **COPEINCA** 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

En virtud al marco normativo antes expuesto, y en la línea de lo señalado en el numeral 3.2, corresponde remarcar que el ejercicio de los permisos de pesca, se debe efectuar dentro de los límites y principios establecidos en la ley de la materia, así como también respecto de las disposiciones de leyes especiales y normas reglamentarias. En esa perspectiva, **las prohibiciones o restricciones a la actividad pesquera establecidas en el ordenamiento jurídico peruano, ya sea en la ley de la materia o disposiciones especiales, deben ser objeto de cumplimiento por parte de los administrados.**

³¹ Mediante Resolución Directoral n.° 073-2009-PRODUCE/DGEPP, se aprueba a favor de COPEINCA el cambio de titularidad del permiso de pesca para operar la E/P de mayor escala MARU con matrícula SE-9970-PM.



En dicho contexto corresponde evaluar el derecho adquirido en materia pesquera invocado por **COPEINCA**, que supuestamente le permitiría realizar actividad pesquera en el área de la RNP. Al respecto, 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. Asimismo, como se establece en el Plan Maestro de la RNP, sólo está permitido el aprovechamiento del recurso Anchoqueta con embarcaciones artesanales. El fundamento para ello ya se expuso en la parte final del punto precedente, el cual armoniza con los objetivos planteados en el artículo 2 de la LANP.

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.”**

Sin perjuicio de lo antes expuesto, es oportuno traer a colación la opinión vertida por SERNANP en el numeral II del Informe n.° 546-2020-SERNANP-DGANP de fecha 18.12.2020, mencionado por **COPEINCA** en su recurso administrativo, que sobre los derechos adquiridos en la RNP señala:

“(…) los derechos preexistentes a la creación de un área natural protegida se acreditan con los títulos habilitantes (contratos, autorizaciones, concesiones, etc.) otorgados antes de su establecimiento. Para el caso de actividades de pesca que se desarrollan antes de la creación del ANP, **los títulos habilitantes se acreditan en el expediente de su creación**, lo cual se denota en sus respectivos Planes Maestros donde se evidencia la permanencia de la actividad a lo largo del tiempo.

En ese sentido, durante el proceso de establecimiento de la Reserva Nacional de Paracas, en lo que respecta al desarrollo de actividades pesqueras, solo se identificó a la pesca artesanal, como actividad que se ejecutaba de manera permanente.” (El resaltado es nuestro)



De otro lado, conforme a la normativa contenida en el la LANP³² y el RLANP³³, cabe precisar que cuando hacen referencia a derechos reales adquiridos con anterioridad, se refieren claramente al **derecho de propiedad o posesión** existente (de personas naturales o jurídicas) al momento anterior al establecimiento de un ANP. Sin embargo, en el caso materia de análisis, se advierte que **COPEINCA** no acredita tal condición.

En conclusión, y contrariamente a lo afirmado por **COPEINCA**, esta no cuenta con derechos adquiridos en la RNP que le permitan realizar la actividad extractiva de mayor escala del recurso hidrobiológico Anchoveta, la cual, como ya se ha señalado anteriormente, se encuentra prohibida. Por tanto, lo alegado por **COPEINCA** carece de sustento en este extremo.

De esta manera, **COPEINCA**, en su condición de titular del permiso de pesca de la E/P de mayor escala MARU con matrícula SE-9970-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.

3.4 Respecto al cálculo correcto de la multa.

***COPEINCA**, señala que el Centro de Control SISESAT, de acuerdo a la bitácora de la E/P MARU, presentó dos (02) calas fuera de áreas reservadas, prohibidas, suspendidas o restringidas. Sin embargo, resulta arbitrario que se le sancione tomando como recurso comprometido el total de la captura de pesca cuando estaría evidenciado que ninguna de las dos calas se realizó dentro de la zona de reserva protegida. Por lo tanto, no puede ser utilizado como referencia para el cálculo de la multa a imponer.*

Al respecto, el literal c) del Anexo I, sobre los componentes y valores para el cálculo de las sanciones de multa, aprobado por Resolución Ministerial n.° 591-2017-PRODUCE y su modificatoria, establece que la cantidad de recurso comprometido (Q) para el caso de embarcaciones corresponde a las **toneladas del recurso**. En caso no se impida o **no se pueda verificar la cantidad de recurso comprometido** se utiliza la capacidad de bodega para embarcaciones.

³² 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". (El resaltado y subrayado es nuestro)

³³ 89.1 **El Estado reconoce los derechos adquiridos, tales como propiedad y posesión entre otros, de las poblaciones locales incluidos los asentamientos de pescadores artesanales y las comunidades campesinas o nativas, que habitan en las Áreas Naturales Protegidas con anterioridad a su establecimiento.** En el caso de las comunidades campesinas o nativas vinculadas a un Área Natural Protegida, se debe considerar esta situación en la evaluación del otorgamiento de derechos para el uso de los recursos naturales con base a la legislación de la materia y los Convenios Internacionales que al respecto haya suscrito el Estado, en particular reconociéndose los conocimientos colectivos de las mismas. (El resaltado es nuestro).



En dicho contexto, según el Reporte de Descargas que obra en el expediente, **COPEINCA**, en su calidad de armador de la E/P de mayor escala MARU, el día de los hechos que configuraron la infracción por el numeral 21), el 25.05.2020, descargó 342.845 TM de recurso hidrobiológico Anchoveta. Dicha cantidad de recurso fue verificada por BUREAU VERITAS DEL PERU S.A., empresa fiscalizadora acreditada por el Ministerio de la Producción.

Por lo tanto, en el presente caso, la cantidad de recurso comprometido corresponde a la verificada por los fiscalizadores del Ministerio de la Producción, es decir, las 352.845 TM de recurso Anchoveta.

REPORTE DE DESCARGAS DEL 26/05/2020 AL 26/05/2020													
PUERTO		[TODOS]		PLANTA		[TODOS]							
EMBARCACIÓN		[TODOS]		ESPECIE		[TODOS]							
No	Puerto	Planta	Armador	Embarcación	Matrícula	Especie	Tolva	Peso (TM)	Ocurrenca de Inicio	Fecha	Hora Inicio	Hora Termina	Supervisor
1	TAMBO DE MORA	CFG INVESTMENT S.A.C.	CFG INVESTMENT S.A.C.	MARU	SE-8970-PM	ANCHOVETA	1	352.845	1102-117-000628	26/05/2020	23:50	03:10	BUREAU VERITAS DEL PERU S.A.
Total en TM													352.845

Caso contrario, se hubiese tenido que determinar en base a la capacidad de bodega.

En ese sentido, el cálculo de la multa realizado por el órgano sancionador es conforme a lo establecido en las normas sobre la materia.

Por consiguiente, lo alegado por **COPEINCA** en este extremo carece de sustento.

3.5 Sobre las consultas realizadas y la supuesta vulneración del principio de predictibilidad o de confianza legítima, así como, del principio de legalidad al no haber aplicado la causal eximente de responsabilidad.

COPEINCA alega que conforme a lo señalado en el Oficio n.° 178-2020-PRODUCE/DGSFS-PA de fecha 16.11.2020, la administración no tenía claro si en la RNP se podía realizar actividad extractiva. Por tal motivo, la imputación en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP, vulnera el principio de buena fe procedimental y de predictibilidad, ya que su representada tampoco tenía como conocer de tal prohibición, colocando a toda la flota industrial en indefensión.

En el mismo sentido, alega que el mérito del Oficio n.° 000495-2020-PRODUCE/DVPA de fecha 20.11.2020, acredita que PRODUCE está de acuerdo con la pesca en la RNP, y que, para la continuidad de las actividades en la zona, requiere del SERNANP indique cuales serían los pasos a seguir para registrar los derechos preexistentes. De esta manera, solo a partir de la respuesta como órgano competente, es que la administración cambia de criterio, indicando ahora que no se debe realizar actividades extractivas en la zona de la RNP. Es por ello, que afirmamos nuevamente la vulneración al principio de predictibilidad o confianza legítima.

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 alguna, como así lo sugiere **COPEINCA**.



Además de lo antes señalado, el hecho que la administración realice actos de investigación, conforme lo establece el inciso 2³⁴ 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.

Sobre los hechos materia de sanción, cabe indicar que estos han sido corroborados, mediante el Informe n.° 00000014-2021-RRRODRIGUEZ de fecha 10.03.2021 y el Informe SISESAT n.° 00000011-2021-RRRODRIGUEZ de fecha 04.03.2021, donde se advierte que la E/P de mayor escala MARU con matrícula SE-9970-PM, cuyo armador es **COPEINCA**, presentó velocidades de pesca y rumbo no constante, en un (01) intervalo de tiempo mayor a una (01) hora, desde las 18:00:03 horas hasta las 19:30:03 horas del 25.05.2020, dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas.

Cuadro N° 01: Intervalos de tiempo de la EP MARU con velocidades de pesca en su faena del 25.MAY.2020 al 26.MAY.2020

N°	Intervalo con Velocidades de Pesca			Descripción	Referencia
	Inicio	Fin	Total (HH:MM:SS)		
1	25/05/2020 18:00:03	25/05/2020 19:30:03	01:30:00	Dentro del área de la Reserva Nacional de Paracas.	Paracas, Ica
2	25/05/2020 20:24:03	26/05/2020 01:03:03	04:39:00	Fuera del área de la Reserva Nacional de Paracas o zonas prohibidas o suspendidas.	Ica, Ica
3	26/05/2020 01:48:03	26/05/2020 02:42:03	00:54:00	Fuera del área de la Reserva Nacional de Paracas o zonas prohibidas o suspendidas.	Ocucaje, Ica
4	26/05/2020 06:18:03	26/05/2020 07:30:03	01:12:00	Fuera del área de la Reserva Nacional de Paracas o zonas prohibidas o suspendidas.	Ocucaje, Ica
5	26/05/2020 10:03:03	26/05/2020 12:09:03	02:06:00	Fuera del área de la Reserva Nacional de Paracas o zonas prohibidas o suspendidas.	Ocucaje, Ica
6	26/05/2020 13:21:03	26/05/2020 15:09:03	01:48:00	Fuera del área de la Reserva Nacional de Paracas o zonas prohibidas o suspendidas.	Santiago, Ica

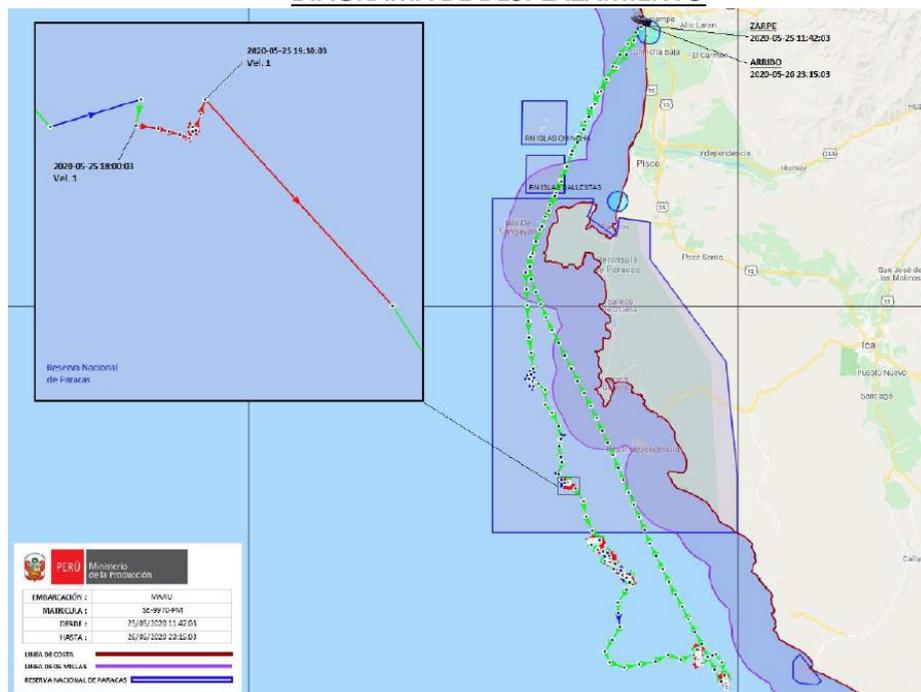
Fuente: SISESAT

³⁴ 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”.



DIAGRAMA DE DESPLAZAMIENTO³⁵

En el caso materia de análisis, de los actuados que obran en el presente expediente se observa que la E/P de mayor escala MARU con matrícula SE-29970-PM, presentó velocidades de pesca en el área de la RNP. Portal razón, al no encontrarnos en el supuesto legal antes invocado, corresponde desestimar lo alegado en este extremo.

En tal sentido, se observa que la administración, en aplicación del principio de verdad material, recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, así como con lo señalado en el artículo 173 del mismo cuerpo legal, ha verificado plenamente los hechos que determinan que **COPEINCA** el día de los hechos, por medio de la E/P de mayor escala MARU, incurrió en la infracción imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador. Por tanto, lo argumentado en este extremo carece de sustento.

De acuerdo a la normativa indicada, **COPEINCA**, en su condición de titular del permiso de pesca de la E/P MARU con matrícula SE-9970-PM, si bien se encontraba autorizada para realizar actividades extractivas de recursos hidrobiológicos, ello no la habilitaba para realizar esta actividad en la Reserva Nacional de Paracas, 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.

3.1 Sobre la supuesta falta de competencia del Ministerio de la Producción

COPEINCA alega que la competencia sancionadora en materia de actividades realizadas en las Áreas Naturales Protegidas corresponde al Ministerio del Ambiente. Expone que se ha generado un conflicto de normas por cuanto a través del Decreto Supremo n.° 017-2017-PRODUCE se incluyó como conducta sancionable la actividad pesquera dentro de las áreas naturales protegidas. En ese sentido, alega que debe prevalecer la potestad sancionadora de SERNARP en materia de áreas naturales protegidas, siendo que la misma, respecto a l

³⁵ Presentado con el Informe SISESAT n.° 0000011-2021-RRODRIGUEZ.



PRODUCE ha quedado derogada y, por tanto, toda actuación sancionadora llevada a cabo dentro de una ANP deviene en nula.

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 3³⁶ del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción - Decreto Legislativo n.º 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, 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”.

Al respecto, el artículo 2 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo n.º 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.º 25977, Ley General de Pesca, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo n.º 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.

³⁶ Artículo modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo n.º 1195, publicado el 30.08.2015.



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 SERNANP, aprobado por el Decreto Supremo n.° 006-2008-MINAM, dispone su competencia 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: **“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.”**

Para tal efecto, el SERNANP cuenta con su propio Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional. 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**. 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, es posible concluir que la competencia del Ministerio de la Producción y del SERNANP abarca ámbitos de aplicación totalmente distintos. En el caso del primero, tiene competencia en cuanto al ordenamiento de la actividad pesquera industrial; en tanto que, respecto al segundo, desarrolla su competencia en relación a la gestión de las Áreas Naturales Protegidas. Además de lo señalado, si bien ambas entidades cuentan con la respectiva potestad sancionadora, la misma se ejerce en virtud a la competencia y funciones que le son propias.



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 protegidas³⁷. Siendo competencia de SERNANP el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre dentro de las ANP de administración nacional³⁸.

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 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 es competencia del Ministerio de la Producción, por tanto, lo alegado por **COPEINCA** carece de sustento.

Sin perjuicio de lo señalado, debe tenerse también en consideración que mediante Resolución Directoral n.° 1205-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 30.04.2024, se incorporó como tercero administrado en el presente procedimiento al SERNANP.

En atención a dicha condición, la referida entidad a través del registro n.° 00055324-2024 de fecha 18.07.2024, ha presentado al CONASEL 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.° 000079-2024-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

³⁷ 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.

³⁸ Artículo 4 del Decreto Supremo n.° 008-2008-MINAM.



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.

De esta manera, la afirmación efectuada por **COPEINCA**, respecto a la supuesta falta de competencia del Ministerio de la Producción resulta carente de todo sustento legal, más aún si consideramos que el propio SERNANP reconoce la misma a partir de su intervención en el presente procedimiento.

3.6 **Sobre las vedas establecidas en la temporada de pesca norte centro 2020-I y 2020-II, como elemento de inducción al error y la modificación del Reglamento del SISESAT relacionado a las áreas naturales protegidas**

COPEINCA alega que **PRODUCE** si permitía la actividad extractiva en la zona correspondiente a la RNP por lo que solicitan los reportes SISESAT de embarcaciones pesqueras que realizaron actividad extractiva anterior al año 2020. Asimismo, precisa que corresponde explicar a la administración la razón por la cual en la primera temporada de pesca en la zona norte centro se publicaron diez comunicados para la suspensión de la extracción de recursos hidrobiológicos en cuadrantes comprendidos en la RNP.

Asimismo, expone que el **PRODUCE** no cumplió con mantener actualizada la información del SISESAT. Este servicio permite a las empresas que contratan el servicio satelital ser alertados sobre las zonas en las que se encuentra realizando sus actividades.

De otro lado, arguye que mediante la Resolución Ministerial n.º 282-2024-PRODUCE se modificó el anexo 2 referido a las especificaciones técnicas del Reglamento del SISESAT. Dicha modificación obedece a la falta de regulación respecto a las alertas geográficas, los comandos y específicamente en lo referido a las áreas naturales protegidas. Esto demuestra que existía un vacío, una falta de claridad para la Dirección de Supervisión y Vigilancia y los administrados respecto a la delimitación del área natural protegida. Por ello considera que se encuentra probado el eximente de responsabilidad administrativa.

Al respecto, corresponde indicar que el tercer párrafo del artículo 19³⁹ 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”

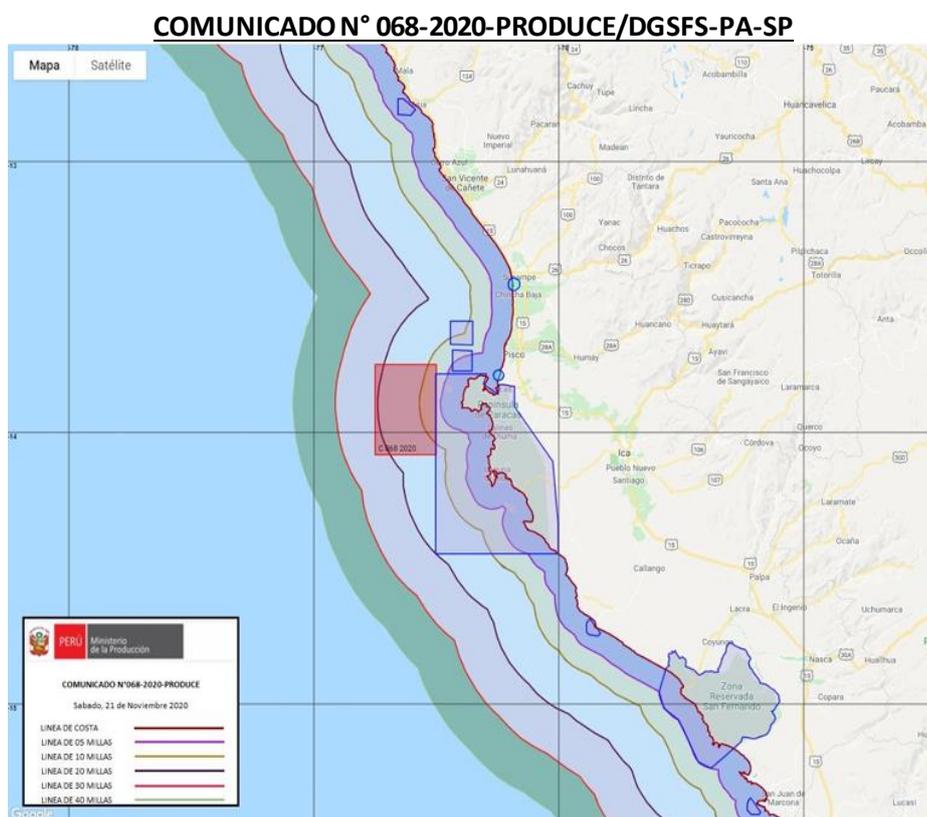
³⁹ Tercer párrafo modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo n.º 024-2016-PRODUCE, publicado el 15.11.2016.



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 **COPEINCA** en su recurso de apelación fue emitida en cada caso en atención a la incidencia⁴⁰ 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, tal como lo advierte la misma **COPEINCA** en los recuadros colocados en la primera ampliación de su recurso de apelación, fueron dispuestas por la administración respecto de zonas adyacentes a la RNP. Esto en razón a que la extracción en dicha área ya se encontraba prohibida conforme a las disposiciones que se han tratado en los párrafos anteriores. Verbigracia, observamos los mapas de ubicación geográfica de las zonas suspendidas mediante los Comunicados n.º 068, 070 y 074-2020-PRODUCE-DGSFS-PA-SP, en los cuales además se identificó la zona de la RNP.



⁴⁰ En la primera y segunda temporada de pesca del 2020 y la primera temporada de pesca del 2021, todas de la zona Norte-centro.



COMUNICADO N° 070-2020-PRODUCE/DGSFS-PA-SP

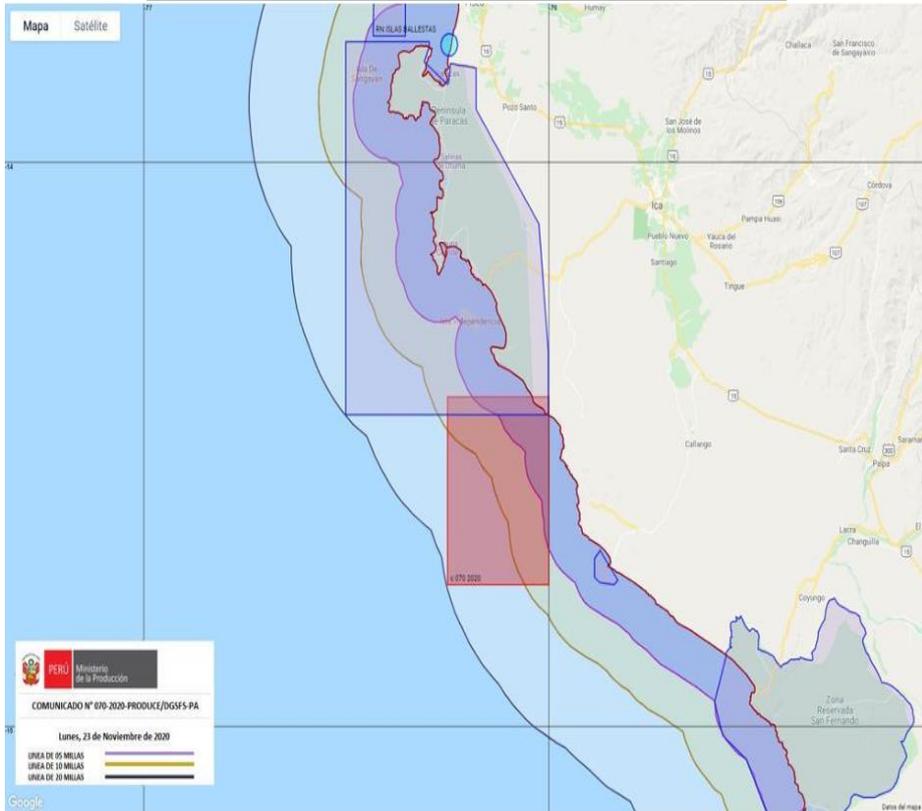
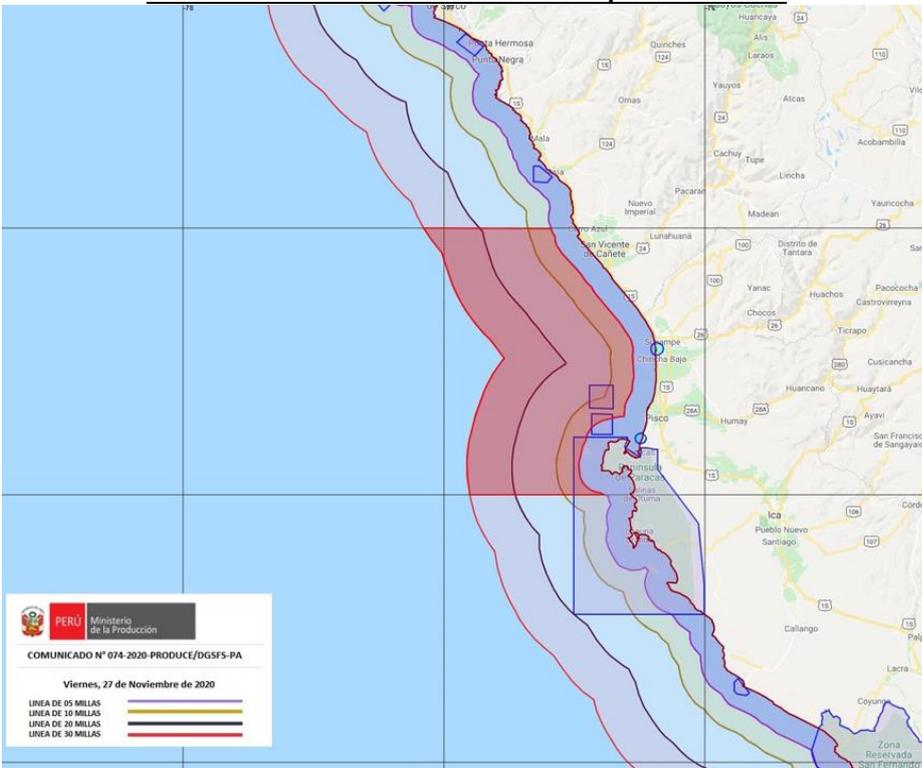


Fig. 01. Mapa de ubicación geográfica de Zona de Pesca suspendida

COMUNICADO N° 074-2020-PRODUCE/DGSFS-PA-SP



Mapa de ubicación geográfica de Zona de Pesca suspendida



De esta manera, corresponde precisar que el Ministerio de la Producción al disponer la suspensión de actividades extractivas, buscaba garantizar la sostenibilidad de la biomasa del recurso hidrobiológico anchoveta, el cual se desplaza libremente por el litoral de la zona norte - centro. En ese sentido, las zonas geográficas suspendidas, si bien se superponen parcialmente a la RNP, ello no implica, en modo alguno, que el Ministerio de la Producción haya autorizado la extracción del mencionado recurso en dicha zona. En tal sentido, podemos claramente colegir que las suspensiones dispuestas no debieron ni deben generar confusión alguna en los administrados que realizan esta actividad.

Además de lo antes señalado, **COPEINCA** indica que el contenido de la norma no es claro, por lo cual se configuraría la causal de eximente de responsabilidad establecida en el literal e) del artículo 257 del TUO de la LPAG. No obstante, en el presente caso, contrariamente a lo alegado, el hecho que la administración realice actos de investigación, conforme lo establece el inciso 2⁴¹ 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.

3.7 Sobre la figura del decomiso y la posibilidad y oportunidad de su ejecución.

***COPEINCA** señala que en el presente caso no ha mediado acta de fiscalización ni de decomiso de recurso hidrobiológico in situ como medida cautelar. Asimismo, la administración ha impuesto el decomiso a título de sanción que declaró inejecutable, remitiendo al procurador público copia de los actuados en sede administrados para que evalúe los hechos e inicie las acciones que corresponde, sugiriendo la acción por enriquecimiento indebido. En ese sentido, sostiene que lo correcto hubiera sido declarar inaplicable la sanción de decomiso dado que el supuesto de hecho que constituye la base fáctica para su aplicación es la existencia material del bien o recurso objeto de despojo. En atención a ello, ni al tiempo de iniciarse el PAS ni expedirse la resolución sancionadora existía materialmente el recurso hidrobiológico respecto del cual correspondía aplicar la medida de decomiso y su sustitución por el valor en dinero. En ese sentido, no se puede ejercer una sustitución sobre un bien inexistente.*

Al respecto, en el presente caso la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura encontró responsable a **COPEINCA** de la comisión de la infracción materia de sanción. Dicha sanción está compuesta de multa y decomiso del recurso hidrobiológico anchoveta, conforme a lo establecido en el cuadro de sanciones del REFSAPA.

Como ya tiene ampliamente dicho este Consejo, el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos deberá realizarse bajo los parámetros establecidos por el Estado, de lo contrario, no existirán ni podrán reclamarse legítimamente los derechos derivados de la misma (extracción).

41 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”.



Es por ello que, el Estado, a través de sus órganos competentes, al mismo tiempo que fija las condiciones, derechos y obligaciones para un adecuado uso del patrimonio de la nación, también ejerce una labor de fiscalización con la finalidad de verificar el estricto cumplimiento de las normas que regulan esta actividad económica.

Teniendo en consideración que estos recursos hidrobiológicos, al ser patrimonio del Estado, subsiste el derecho de reclamar la restitución del valor de aquello con lo que el administrado se benefició indebidamente. De esta manera, al haberlo mantenido en su poder y aprovecharse de éste económicamente, **COPEINCA** obtuvo un beneficio económico de un recurso que le pertenecía al Estado.

De esta manera, el requerimiento del pago del valor comercial del recurso hidrobiológico se encuentra debidamente justificado, en virtud a la sanción de decomiso impuesta y al beneficio económico indebido obtenido por **COPEINCA**, por lo que su argumento carece de sustento.

En consecuencia, conforme a lo expuesto y a lo determinado por la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura en la recurrida, **COPEINCA** 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 REFSAPA y el TUO de la LPAG; y,

De acuerdo a las facultades establecidas 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.° 000037-2025-PRODUCE; el artículo 2 de la Resolución Ministerial n.° 0356-2022-PRODUCE; el artículo 3 de la Resolución Ministerial n.° 00407-2021-PRODUCE; y, estando al pronunciamiento acordado mediante Acta de Sesión n.° 08-2025-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 11.03.2025, de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO EN PARTE el recurso de apelación interpuesto por la empresa **CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.**; en consecuencia:

- **DECLARAR** la **NULIDAD PARCIAL** del artículo 1 de la Resolución Directoral n.° 01529-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.05.2024, en el extremo del cálculo de la sanción de multa por la infracción prevista en el numeral 21) del artículo 134 del RLGP. En consecuencia, corresponde **MODIFICAR** la sanción de multa impuesta en el mencionado artículo de la citada Resolución Directoral, de **64.942 UIT** a **41.7486 UIT**, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.
- **DECLARAR** la **NULIDAD** del artículo 3 de la Resolución Directoral n.° 01529-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 23.05.2024, que dispuso aplicar la **SUSPENSIÓN DE VEINTE (20) DÍAS EFECTIVOS DEL PERMISO DE PESCA DE RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS** de la embarcación pesquera MARU con matrícula SE-9970-PM; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.



Dejando **SUBSISTENTE** los demás extremos.

Artículo 2.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa **CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.** contra la Resolución Directoral n.° 01529-2024-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 3.- DECLARAR que la presente Resolución agota la vía administrativa, no procediendo ningún recurso en esta vía.

Artículo 4. - DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura, para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa **CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.** y al **SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO** de la presente Resolución, conforme a ley.

Regístrese, notifíquese y publíquese,

JAIME ANTONIO DE LA TORRE OBREGON

Presidente

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

ZORAIDA LUCIA QUISPE ORE

Miembro Titular

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

ROONY RAFAEL ROMERO NAPA

Miembro Titular

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

