

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones

Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

RCONAS N° 00056-2025-PRODUCE/CONAS-1CT

LIMA, 28 de marzo de 2025

EXPEDIENTE n.º : PAS-00000426-2021
ACTO IMPUGNADO : Resolución Directoral n.º 00995-2024-PRODUCE/DS-PA
ADMINISTRADO : CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.
MATERIA : Procedimiento Administrativo Sancionador
INFRACCIÓN : Numeral 3) del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca¹.
- **MULTA**: 4.091 Unidades Impositivas Tributarias².
- **DECOMISO**³: del total del recurso hidrobiológico Anchoqueta (34.575 t.)
SUMILLA : Se declara **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto. En consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción de multa impuesta, quedando agotada la vía administrativa.

VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por la empresa **CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.**⁴, con RUC n.º 20512868046, en adelante **COPEINCA**, mediante escrito con registro n.º 00032269-2024 y su ampliatorio⁵, presentado el 03.05.2024, contra la Resolución Directoral n.º 00995-2024-PRODUCE/DS-PA, emitida el 09.04.2024.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante Acta de Fiscalización Tolva (Muestreo) E/P 0218-021-003672 de fecha 22.11.2020, los fiscalizadores acreditados del Ministerio de la Producción constataron la descarga del recurso hidrobiológico Anchoqueta procedente de la E/P C&Z 8 de matrícula CE-12518-PM, cuyo titular del permiso de pesca es CFG INVESTMENT S.A.C.⁶. El representante de la E/P presentó el Reporte de Calas con código de bitácora electrónica n.º 12518-202011220603, en el cual registra como pesca declarada 70 t.; sin embargo, según el Reporte de Pesaje n.º 6209 descargó un total de 34.575 t.; motivo por el cual no fue

¹ En adelante el RLGP.

² En adelante UIT.

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

⁴ 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**.

⁵ A través del registro n.º 00063933-2024, presentado el 21.08.2024.

⁶ Ahora **CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.**



posible concretar el muestreo biométrico exigido por la Resolución Ministerial n.° 353-2015-PRODUCE.

- 1.2 Posteriormente, con la Resolución Directoral n.° 00995-2024-PRODUCE/DS-PA⁷ de fecha 09.04.2024, se sancionó a **CFG INVESTMENT S.A.C.** (ahora denominada **CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C.**) por haber incurrido en la infracción al numeral 3)⁸ del artículo 134 del RLGP, imponiéndole la sanción señalada en el exordio de la presente Resolución. Asimismo, se resolvió archivar el procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra por la presunta comisión de la infracción tipificada en el numeral 1) del artículo 134 del RLGP.
- 1.3 A través del registro n.° 00032269-2024, presentado el 03.05.2024, y su ampliatorio⁹, **COPEINCA** interpuso recurso de apelación contra la precitada resolución sancionadora. Asimismo, solicitó el uso de la palabra, petición que fue atendida con Carta n.° 00000100-2024-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 05.06.2024, audiencia que se llevó a cabo el 09.07.2024, con la participación de su abogado¹⁰, conforme se puede apreciar en la Constancia de Asistencia que obra en el expediente

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.° 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 Sobre la infracción contenida en el numeral 3) del artículo 134 del RLGP.

COPEINCA sostiene que en ningún caso se ha presentado información incorrecta y que la administración no ha probado que lo declarado a través de la bitácora es falso o incorrecto.

Alega que la finalidad de las actas de fiscalización es dejar constancia del muestreo realizado el día de los hechos, y que el mismo responde al procedimiento de declaración que se realiza a través de la bitácora electrónica y en ningún caso, la experiencia del patrón puede ser el sustento para determinar la comisión de una infracción. Precisa que en todo caso la administración deberá señalar el cuerpo normativo donde se establezca que el conocimiento

⁷ Notificada el 11.04.2024, mediante Cédula de Notificación Personal n.° 00002122-2024-PRODUCE/DS-PA.

⁸ Presentar información o documentación incorrecta al momento de la fiscalización o cuando sea exigible por la autoridad administrativa de acuerdo a la normatividad sobre la materia.

⁹ Por medio del registro n.° 00063933-2024, presentado el 21.08.2024.

¹⁰ Acreditado a través del registro n.° 00037925-2024, presentado el 22.05.2024.

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

¹² Artículo 29.- Plazos para los actos procedimentales

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



y experiencia del patrón es suficiente para aproximar el Reporte de Calas y este coincida con lo declarado en la bitácora electrónica realizado por el inspector.

Refiere que la imputación se basa en que la información proporcionada mediante el reporte de calas no coincide con la información que se obtuvo por parte del inspector, por lo que se asume que habrían proporcionado información incorrecta sobre los porcentajes de recursos en tallas menores, dada la diferencia entre lo reportado y lo verificado al momento del desembarque.

Señala que en la norma no se menciona que lo declarado en la bitácora electrónica debe coincidir con lo obtenido en la fiscalización hecha en la planta. Indica que se le imputa una supuesta infracción por presentar información incorrecta, teniendo conocimiento que esta declaración no es exacta sino un aproximado.

Al respecto, mediante Decreto Supremo n.º 024-2016-PRODUCE, el Ministerio de la Producción estableció medidas para fortalecer el control de vigilancia de la actividad extractiva para la conservación y aprovechamiento sostenible del recurso anchoveta, con la introducción progresiva de medios automatizados de control y vigilancia.

El numeral 9.7 del artículo 9 del Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las actividades pesqueras y acuícolas en el ámbito nacional¹³ establece obligaciones a los titulares de los permisos de pesca. Dentro de ellas, **proporcionar toda la información o documentación que les sea requerida.**

En esa línea, el literal a) del numeral 4.1 del ítem 4 de la Resolución Ministerial n.º 353-2015-PRODUCE, norma a través de la cual se aprueban disposiciones para realizar el muestro de recursos hidrobiológicos, indica cómo se desarrollar en las plantas con sistema de descarga la ejecución de la toma de muestras respecto del recurso destinado al consumo humano indirecto, estableciendo lo siguiente:

“4. LUGAR Y EJECUCIÓN DE LA TOMA DE MUESTRA

4.1. Descargas con destino al consumo humano indirecto.

a) Plantas con sistema de descarga.

(...)

El inspector tomará tres (03) muestras **teniendo en cuenta la pesca declarada para efectuar la evaluación biométrica**; la primera toma se efectuará dentro del 30% de iniciada la descarga y las otras dos (02) tomas dentro del 70% restante.” (El resaltado es nuestro)

En tal sentido, a través del artículo 3 del referido Decreto Supremo, se establecieron como obligaciones de los titulares del permisos de pesca que realizan actividades extractivas del recurso Anchoveta, entre otras, **de registrar y comunicar al Ministerio de la Producción, la información sobre la captura de Anchoveta a través de la Bitácora Electrónica** u otros medios que el Ministerio de la Producción implemente.

Al respecto, el inciso 8 del numeral 6.1 del artículo 6 del REFSAPA¹⁴, establece que el fiscalizador tiene la facultad de exigir a los administrados la exhibición de documentos.

¹³ Aprobado por Decreto Supremo n.º 008-2023-PRODUCE.

¹⁴ Artículo 6.- Facultades de los Fiscalizadores



Asimismo, el numeral 6.3¹⁵ del mismo artículo, establece que los hechos constatados por los fiscalizadores se presumen ciertos. Por lo tanto, pueden desvirtuar por sí solos la presunción de licitud de la que gozan los administrados, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por ellos en el ejercicio de sus funciones.

En ese sentido, se desprende que los fiscalizadores son servidores a los que la norma les reconoce condición de autoridad; en consecuencia, los hechos constatados por éstos tienen el principio de veracidad y fuerza probatoria; por lo que pueden desvirtuar la presunción de licitud de la que gozan los administrados, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por ellos en ejercicio de su función.

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

Asimismo, en el Reporte de Calas 12518-202011220603¹⁶, se observa que **COPEINCA** declaró a través de la bitácora web, entre otros, la extracción de 70 t. del recurso hidrobiológico Anchoveta.

En el presente caso, la Administración ha ofrecido como medio de prueba el Acta de Fiscalización Tolva (Muestreo) – E/P 0218-021-003672, a través del cual el fiscalizador acreditado por el Ministerio de la Producción, dejó constancia que al momento de realizar el muestreo biométrico al recurso hidrobiológico Anchoveta descargado de la E/P C&Z 8, de titularidad de **COPEINCA**, se verificó que la información proporcionada referente a la pesca declarada mediante el Reporte de Calas con código de bitácora electrónica 12518-202011220603, fue de 70 t.; sin embargo, solo descargó 34.575 t., conforme al Reporte de

6.1 El fiscalizador acreditado por la autoridad competente, además de las facultades previstas en el artículo 238 del Texto Único Ordenado de la Ley n.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo n.° 006-2017-JUS, en adelante el T.U.O. de la Ley, tiene las siguientes facultades:

8. Exigir a los administrados sujetos a fiscalización la exhibición o presentación de documentos, los cuales pueden incluir de manera enunciativa y no limitativa: El parte de producción, guías de remisión y recepción, registro de pesajes, facturas, boletas, recibos, registros magnéticos/electrónicos y en general toda información o documentación necesaria para el ejercicio de su labor fiscalizadora.

¹⁵ 6.3 Los hechos constatados por los fiscalizadores acreditados que se formalicen en los documentos generados durante sus actividades de fiscalización se presumen ciertos, sin perjuicio de los medios probatorios que en defensa de sus respectivos derechos e intereses puedan aportar los administrados.

REPORTE DE CALAS												
DATOS DE LA EMBARCACIÓN						DATOS DE LA FAENA						
Nombre:	C&Z 8		Matrícula:	CE-12518-PM		Código:	12518-202011220603					
Armador/Razón Social:	CFG INVESTMENT S.A.C.					Ponderado Juveniles:	0.85 %					
N°	ORIGEN	FECHA INICIO	FECHA FIN	ESTIMULOS (S)	LONGITUD (M)	ZONA PESCA	ESPECIE OBJETIVO	PESCA DECLARADA	% JUVENILES	FECHA REGISTRO	% INCIDENTAL	ESPECIE INCIDENTAL
1	Bitácora Electrónica	22/11/2020 11:08:00	22/11/2020 12:35:00	9 * 23.682	79 * 17.364	COMANDANTE ANCHOVETA	NOEL	10	0.47	22/11/2020 12:48:33	0	
2	Bitácora Electrónica	22/11/2020 9:12:00	22/11/2020 10:20:00	9 * 24.192	79 * 23.034	COMANDANTE ANCHOVETA	NOEL	50	1.1	22/11/2020 10:25:52	0	
16	Bitácora Web	22/11/2020 6:59:00	22/11/2020 8:09:00	9 * 26.994	79 * 27.018	COMANDANTE ANCHOVETA	NOEL	10	0	22/11/2020 8:21:50	0	



Pesaje n.° 6209¹⁷; es decir, solo un 49.39% de lo declarado, motivo por el cual no fue posible concretar el muestreo biométrico exigido por la Resolución Ministerial n.° 353-2015-PRODUCE.

Por lo señalado, resulta evidente que la información declarada por **COPEINCA** acarreó que el fiscalizador no desarrollará el muestreo biométrico de acuerdo a lo establecido por la Resolución Directoral n.° 353-2015-PRODUCE.

De esta manera, con los medios probatorios actuados y considerando las normas glosadas en los párrafos precedentes, se ha podido corroborar la falta de diligencia por parte de **COPEINCA** al declarar de manera incorrecta el tonelaje del recurso hidrobiológico Anchoqueta extraído por su E/P C&Z 8, el día 22.11.2020; configurándose así el tipo infractor establecido en el numeral 3) del artículo 134 del RLGP; hecho verificado por los fiscalizadores cuando se encontraban realizando la toma de muestras acorde a lo establecido en la Norma del Muestreo. Sin embargo, no se pudo culminar con la toma de muestras, enervándose el correcto desarrollo de la fiscalización.

Por lo expuesto, como se señala en la resolución recurrida, conforme al tipo infractor del numeral 3), está acreditada la preexistencia de una norma jurídica que establezca el deber de brindar un determinado tipo de información a la autoridad competente y que haya sido brindada de manera incorrecta; situación que se puede apreciar en la información declarada en el Reporte de Calas con código de bitácora electrónica 12518-202011220603, en la que **COPEINCA** reporta una pesca declarada de 70 t.; y en la obtenida en el pesaje del mismo recurso extraído por la E/P C&Z 8, que asciende a 34.575 t. Este hecho configura la infracción por presentar información incorrecta, al existir una diferencia entre el peso obtenido en el Reporte de Pesaje (Reporte de Recepción) n.° 6209 y lo declarado por **COPEINCA** en el Reporte de Calas.

En tal sentido, el hecho materia de imputación se encuentra debidamente verificado, conforme al principio de verdad material establecido en el TUO de la LPAG. Por lo tanto, lo alegado por **COPEINCA** carece de sustento.

De otro lado, respecto al criterio que se habría utilizado en la resolución sancionadora impugnada, sobre que el conocimiento y experiencia del patrón de pesca, cabe precisar que dicho argumento no ha sido planteado por el órgano sancionador; por lo tanto, carece de objeto su análisis.

```

CORPORACION PESQUERA INCA S.A.C
CALLE 2 (calle el Milagro) N 101 No. E LT
0 2,1 27, DE OCTUBRE-CHIMBOTE
RUC : 20224748711
Tlf.: S/N

Wro. TOLVA : 1
CAPACIDAD : 2000 Kg
MARCA : RICE LAKE
WEIBRING SYSTEMS
SERIE BALANZA : 1517900013
MODELO : 9201-4B
REPORTE RECEP. : 6209
EMBARCACION : C&Z 8
MATRICULA : CE-12518-PR
ESPECIE : ANCHOQUETA
TIPO DE USO : HARINA - ACEITE
FECHA DE INICIO : 22/11/2020
HORA DE INICIO : 17:36
PESO POR BATCH : 1300,00kg.
COEF. WZERO : 0,95702
COEF. WSPAR : 1,370157
COEF. WVAL : 2,000,00
COEF. FACTOR : 537,23

=====
WRO PESO BATCH ACUMUL HORA FACTOR
=====
1 1300 1300 17:51 537,23
25 1300 34565 18:21 537,23
26 10 34575 18:32 537,23
    
```



Finalmente, corresponde señalar que el hecho que configura el ilícito administrativo imputado, **no está relacionado a información sobre porcentajes de recursos en tallas menores**, sino por haber reportado **información incorrecta del peso del recurso Anchoveta extraído por la E/P C&Z 8**, de titularidad de **COPEINCA**.

3.2 Sobre el principio de tipicidad.

***COPEINCA** afirma que lo declarado en la bitácora electrónica es lo verificado en ese preciso momento y lo muestreado en la descarga es lo que se verificó horas después. Por ello, reitera que se indique la norma donde señale que ambos resultados deben ser iguales.*

Refiere que no se toma en consideración que lo declarado en la bitácora electrónica se da por cumplimiento de un deber legal, siendo lo declarado un aproximado. No se señala el cuerpo normativo donde se indique que el parte de muestreo es un medio probatorio para imputar la supuesta infracción por el numeral 3). Por lo expuesto, aduce que los hechos constatados no se encuentran enmarcados en el tipo de la infracción imputada, siendo que además tampoco ha sido debidamente acreditada.

Señala que la autoridad no cuenta con los medios probatorios que acrediten que, al momento de la cala, al llenar la bitácora electrónica, el porcentaje de pesca juvenil era mucho mayor al informado y, pese a ello, se informó lo contrario, o porcentajes muy distintos al real. Refiere que se informaron los datos de acuerdo al muestreo realizado a bordo, al momento de concluir la cala.

Al respecto se debe señalar, que la infracción al numeral 3) imputada a **COPEINCA** prescribe taxativamente como conducta infractora, **presentar información o documentación incorrecta al momento de la fiscalización** o cuando se exigible por la autoridad administrativa de acuerdo a la normativa sobre la materia.

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

En el sector pesquero, podemos apreciar que tanto la Ley General de Pesca¹⁸, en adelante LGP, como el RLGP permiten verificar el pleno cumplimiento de dicho principio.

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

En ese sentido, la Bitácora Electrónica¹⁹ constituye un medio electrónico que permite el **registro y transmisión de la información de la actividad extractiva**, ello con la finalidad de establecer medidas para la conservación y aprovechamiento sostenible del recurso Anchoveta.

¹⁸ Aprobado mediante Decreto Ley n.° 25977 y sus modificatorias.

¹⁹ Conforme al numeral 3.1 del artículo 3 de Decreto Supremo n.° 024-2016-PRODUCE, se dispone lo siguiente: Registrar y comunicar al Ministerio de la Producción, la información sobre la captura de anchoveta a través de la Bitácora Electrónica u otros medios que el Ministerio de la Producción implemente.



En consecuencia, queda claramente establecido que **COPEINCA** cuenta con la obligación legal de informar y consignar dicha información - oportuna y confiable - en el reporte de calas y/o bitácora electrónica; declaración de parte que es contrastada al momento de la fiscalización.

No es de menos señalar que el procedimiento de muestreo²⁰ establece que el fiscalizador tomará tres (03) muestras **teniendo en cuenta la pesca declarada para efectuar la evaluación biométrica**. Es decir, está evidenciado que **COPEINCA** tiene la obligación de proporcionar información correcta respecto a la pesca declarada, pues de ello depende el muestreo para poder verificar y efectuar el control de la composición de las capturas, el tamaño y peso mínimo, así como los porcentajes de tolerancia establecidos para los recursos hidrobiológicos.

No obstante, en el presente caso, conforme se detalla en el Acta de Fiscalización n.° 0218-021-002672 de fecha 22.11.2020, el fiscalizador acreditado del Ministerio de la Producción constató que **COPEINCA** declaró en el Reporte de Calas con código de bitácora electrónica n.° 12518-202011220603, una pesca declarada de 70 t.; sin embargo, según el Reporte de Pesaje n.° 6209 descargó un total de 34.575 t., motivo por el cual no fue posible concretar el muestreo biométrico exigido por la Resolución Ministerial n.° 353-2015-PRODUCE. De esta manera, se configura el tipo infractor contenido en el numeral 3) del artículo 134 del RLGP.

Por último, con respecto al Manual de Ciencia Pesquera de la FAO, observamos que constituye un documento a título informativo, basado en la experiencia adquirida en su uso como material de enseñanza, cuyo objeto era distribuirlo entre los investigadores internacionales en dicho sector para que hagan sus observaciones, siendo utilizado para la capacitación efectuada por la institución en mención realizada en la ciudad de Kélibia en Túnez en el año 1974. Esto nos permite advertir que el manual antes referido corresponde únicamente a un documento ordenado que contiene información sobre la actividad pesquera, más no una norma que deba ser de obligatorio cumplimiento por el Ministerio de la Producción para la realización del muestreo, pues esto último se efectúa de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Ministerial n.° 353-2015-PRODUCE.

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

3.3 Sobre la reforma en peor.

***COPEINCA** señala que la administración aplica la reforma peyorativa indirecta, pues en la respuesta del recurso se está buscando, como consecuencia buscada por la administración, una agravación de la situación del administrado, algo que se encuentra proscrito en todos los procedimientos iniciados a pedido de parte, como sería el caso de un recurso administrativo.*

Señala que la resolución que declara la nulidad de oficio debe motivar no solo la existencia de un vicio de legalidad, sino que debe explicar de manera suficiente y explícita cómo es que este vicio causa un grave perjuicio al interés público toda vez que para que se configure una causal de nulidad de oficio no basta la constatación de una mera legalidad, sino que se requiere demostrar que dicha ilegalidad genera un grave perjuicio al interés público.

²⁰ Publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 28.10.2015.



Indica que el CONAS al resolver la nulidad, no puede adelantar opinión sobre cómo debería resolver el órgano de primera instancia pues ello implicaría un adelanto de opinión, lo cual es ilegal y además obliga a abstenerse de conocer un posible recurso de apelación contra la nueva sanción.

Señala que resulta evidente que el vicio encontrado en la determinación de la multa no es un vicio que justifique la declaración de nulidad de la resolución directoral, menos aún con un recurso de apelación en trámite y que el CONAS adelanta opinión la cual vulnera el principio de legalidad y el debido procedimiento.

El Tribunal Constitucional respecto al interés público, señala que, como tal, se le denomina:

“(…) Al conjunto de actividades o bienes que, por criterio de coincidencia, la mayoría de los ciudadanos estima, meritúa o tasa como “algo” necesario, valioso e importante para la coexistencia social.

En otras palabras, todo aquello que, por consenso, se comparte y considera como útil, valioso y hasta vital para la sociedad, al extremo de obligar al Estado a titularizarlo como uno de los fines que debe perseguir en beneficio de sus miembros. Por tal imperativo, el cuerpo político jamás podrá tener como objetivo la consagración de intereses particulares.

En el interés público confluyen las expectativas de la sociedad civil y la actuación del Estado. Elizabeth Salmón [Las acciones de interés público y el derecho internacional de los derechos humanos. En Ensayos de interés público. Gorki Gonzales editor. Lima: PUCP, 2002, págs. 81-82] sostiene que el papel del Estado consiste en reconocer la coincidencia de opinión de los ciudadanos en relación a “algo” considerado como necesario e importante; y en ese contexto crear los instrumentos eficaces de protección e instaurar las acciones que viabilicen la defensa de dicho interés público(…)”²¹.

Años después, el mismo Tribunal Constitucional amplió y aclaró el concepto de interés público, equiparándolo al de interés general que, como fin del Estado, corresponde a la Administración Pública su cumplimiento. Así, expresó que:

“(…) El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. La administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público (…)”²².

De otro lado, el Alto Tribunal ha puesto en evidencia la necesidad de declarar la nulidad frente a vicios graves que así lo determinen, pues, dice:

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 15.06.2004. Exp. n.° 3283-2003-AA/TC, fj. 33. (<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/03283-2003-AA.html>)

²² Sentencia del Tribunal Constitucional de 05.07.2004. Exp. n.° 0090-2004-AA/TC, fj. 11 (<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>)



“(…) Finalmente, la resolución cuestionada adolece también de falta de motivación, al no acreditar el agravio al interés público, tal como lo exige el artículo 202 numeral 202.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Efectivamente, “(…) no basta que los actos administrativos objeto de la potestad de nulidad de oficio estén afectados por vicios graves que determinen su invalidez absoluta, sino que, además, deben agraviar el interés público (...)”²³.

Como vemos, el Interés Público, reflejo del Interés General, contiene las aspiraciones, así como las necesidades de la colectividad, lo cual motiva la acción y la organización de la Administración Pública.

Así, el ejercicio del poder del Estado se legitima únicamente cuando se alinea con estos fines, y la eficacia de su ejercicio se mide por su capacidad para lograrlos. En este sentido, la Administración Pública, como brazo ejecutor del Estado, no el único, pero sí uno muy importante, tiene la responsabilidad crucial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y de trabajar activamente para la realización del Bien Común y el Interés General. De este modo, la legitimidad del Estado no solo depende de su capacidad para realizar estos fines, sino también de la percepción de los ciudadanos sobre su eficacia y su compromiso con estos ideales.

En el Consejo de Apelación de Sanciones tenemos claro que es el ciudadano (administrado) el centro del que hacer y fin estatal. Y que el derecho fundamental a una buena administración es una andadura que tiene todavía mucho por recorrer. Esa buena administración que, a diferencia de otros lares, en nuestro país todavía no terminamos de darle contenido, pero que, sin embargo, puede aparecer (de modo intuitivo al menos) como un elemento clave para la realización del Bien Común y del Interés General; conceptos que constituyen, como está dicho, el fin último del Estado.

La buena Administración, reconocida ya como principio constitucional por el Tribunal Constitucional se refiere a la capacidad del Estado, para actuar de manera eficaz y eficiente en la consecución de sus fines y en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Su importancia radica en la capacidad de traducir los ideales abstractos del Bien Común e Interés General en políticas y acciones tangibles que beneficien a la sociedad en su conjunto.

En términos más profundos, la buena administración desempeña un papel crucial en la legitimación del Estado y su autoridad. Esto se debe a que la legitimidad del Estado no sólo se basa en su soberanía o en su capacidad para mantener el orden, sino también en su capacidad para promover el bienestar de sus ciudadanos, cumplir con sus expectativas y responder a sus necesidades y demandas de manera justa y equitativa. Así, una administración que no es capaz de cumplir con estos requisitos corre el riesgo de perder su legitimidad ante los ojos de los ciudadanos.

Conviene recordar en este punto, que las actividades de supervisión, fiscalización y sanción que realizan las entidades estatales en el ejercicio del poder del Estado (o también llamado *ius imperium*) generan valor público. En esa medida, son servicios que prestan las entidades

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 17.08.2004. Exp. n.º 0884-2004-AA/TC, fj. 4
(<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00884-2004-AA.pdf>)



públicas, que si bien, en estricto, son distintas a las prestacionales, contribuyen sí al bienestar general de la sociedad. Así lo ha fijado la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante la Opinión Técnica Vinculante n.° 001-2023-PCM-SGP-SSAP18 de 21 de abril de 2023, la misma que en virtud de lo dispuesto por el artículo 18.3 del Decreto Supremo n.° 123-2018-PCM “*adquiere el carácter obligatorio para todas las entidades*”.

Es así, en este marco expuesto, que la no consideración de los agravantes o la indebida aplicación de atenuantes a la hora de imponer una sanción agravia al interés público. El procedimiento administrativo sancionador, hemos dicho, produce bienestar y satisfacción en la sociedad, pues esta encuentra que la Administración Pública está protegiendo los recursos naturales, patrimonio de la nación, frente a quienes atentan contra ellos. Confía que se aplicará la ley con toda la severidad que ella prevé. Eso le importa, le interesa a la sociedad.

Si la Administración no lo hace, no se trata de un mero incumplimiento normativo, sino que afecta esa expectativa de la sociedad, a esa confianza en que actuaría de la manera debida, en última instancia, no estaría cumpliendo con su cometido de servir al bien común y al interés público, afectando incluso su legitimidad social.

En este orden de cosas, y en lo que concierne al Ministerio de la Producción, es de interés público, que cumpla con efectividad su función punitiva de las infracciones al ordenamiento acuícola y pesquero. Esto constituye una forma de cautelar y combatir conductas que afectan los recursos hidrobiológicos que pertenecen a la Nación. Por ello, cuando se deja de aplicar una sanción o esta es diminuta respecto a la prevista en la normativa, el Interés Público se ve afectado. Esto en la medida que la sanción deja de cumplir su función represora y disuasiva, abriendo incluso la posibilidad de que la conducta infractora le resulte más beneficiosa al administrado que el cumplimiento estricto de la ley.

Sobre la nulidad de los actos administrativos y la reforma en peor indirecta

Debemos empezar diciendo que la *reformatio in peius*, también denominada reforma peyorativa, no solo tiene la condición de principio, sino que se le ha reconocido desde hace mucho como una garantía constitucional implícita. Así es de verse de la STC 1803-2004-AA/TC, donde se ha señalado que:

La prohibición de la reforma peyorativa o *reformatio in peius*, como suele denominar la doctrina, es una garantía implícita en nuestro texto constitucional que forma parte del debido proceso judicial (cf Exp No. 1918-2002-HC/TC) y está orientada precisamente a salvaguardar el ejercicio del derecho de recurrir la decisión en una segunda instancia sin que dicho ejercicio implique correr un riesgo mayor de que se aumente la sanción y haya establecido un sistema de recursos para su impugnación.

(...) la garantía constitucional de la prohibición de reforma peyorativa o *reformatio in peius* debe entenderse como una garantía que proyecta sus efectos también en el procedimiento administrativo sancionador y, en general, en todo procedimiento donde el Estado ejercite su poder de sanción y haya establecido un sistema de recursos para su impugnación.



El numeral 258.3 del artículo 258 del TUO de la LPAG refiere que cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado. De ello se desprende que, al resolverse el recurso interpuesto por el administrado, la instancia resolutoria no podría agravar la sanción impuesta. Esto valdría tanto para la resolución de un recurso de reconsideración como para uno de apelación. De este modo, para el caso concreto del CONAS, entonces, conforme al texto de la LPAG, se tiene vetado variar en peor la sanción que hubiere impuesto el órgano de primera instancia, cualquiera sea la razón que ello pudiera justificarlo.

Como una sub especie, la doctrina considera lo que denomina “reforma en peor indirecta”, también proscrita, cuando la Administración, de manera abusiva o engañosa utiliza la vía de la nulidad de oficio, con razones nimias, formalistas e intrascendentes. Así, en vez de responder a razones reales de grave afectación al interés público, los derechos fundamentales y el ordenamiento jurídico, su verdadero objetivo real es la modificación hacia arriba de la sanción.

El presente caso ha transitado por la revisión de legalidad, declaración de nulidad, retroacción del procedimiento, emisión de nuevo acto administrativo con una sanción más gravosa, hasta su estado actual en que ha sido recurrida. Por ello, y atendiendo a lo alegado por **COPEINCA**, resulta necesario analizar si con ello se contravino el principio-garantía del *non reformatio in peius* al que hemos aludido anteriormente. Esto es, de modo más específico, lo que la doctrina denomina “reforma peyorativa indirecta”.

La capacidad de revisión y, en su caso, de anulación de los actos emanados de la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura, es una competencia que tiene atribuida el CONAS por la LPAG (artículo 231.2), por su condición de órgano de segunda instancia; siendo Órgano superior competente, como lo denomina el epígrafe del artículo 30 del REFSAPA. Esto es así porque corresponde a su naturaleza ser órgano superior jerárquico de las direcciones de sanciones, respecto a los procedimientos administrativos sancionadores en materia de pesca e industrias, dentro del Ministerio de la Producción.

Esta capacidad del CONAS se encuentra también prevista en el artículo 125.2 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción (aprobado por el Decreto Supremo n.° 002-2017-PRODUCE); así como en el artículo 60 del Reglamento de Fiscalización y del Procedimiento Administrativo Sancionador del Ministerio de la Producción aplicable a la Industria y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo n.° 002-2018-PRODUCE. Finalmente, dicha atribución también se encuentra radicada en el artículo 3.b) del Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Resolución Ministerial n.° 00378-2021-PRODUCE.

Hay que señalar, finalmente que, en cualquier caso, para que se pueda ejercer la atribución revisora y de anulación deben cumplirse dos condiciones esenciales: 1) que no haya transcurrido más de dos años desde que el acto hubiera quedado consentido y, 2) que se haya agraviado al interés público o se lesionen derechos fundamentales (artículo 213.2 de la LPAG). Por lo tanto, ha quedado clara la competencia atribuida del CONAS de revisar y declarar la nulidad de los actos administrativos emitidos por la instancia inferior o, incluso, la de sus propios actos. Por eso, ahora es necesario determinar cuáles son las condiciones materiales a cumplir para que se pueda hacer uso de tan excepcional potestad, específicamente el de la nulidad.



Los incisos 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG, disponen como causales de nulidad del acto administrativo los vicios referidos a la contravención de la Constitución, las leyes y normas reglamentarias, así como el defecto u omisión de sus requisitos de validez; contando la autoridad con la potestad de invalidación ante una circunstancia que vicie el acto en razón de sus facultades.

Al respecto, el numeral 213.1 del artículo 213 del TUO de la LPAG señala que en cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.

En efecto, el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, con respecto al Principio de Legalidad, señala que es obligación de las autoridades administrativas sujetar su actuación a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.

Además, el artículo 86 del TUO de la LPAG establece como deberes de las autoridades y partícipes en los procedimientos administrativos, entre otros, actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que fueron conferidas sus atribuciones. Asimismo, desempeñar sus funciones siguiendo los principios del procedimiento administrativo previstos en el Título Preliminar de la mencionada norma e interpretar las normas administrativas de forma que mejor atienda el fin público al cual se dirigen.

Por su parte, el Tribunal Constitucional en la STC 2235-2004-AA/TC²⁴ tiene dicho que:

“(…) el principio constitucional de buena administración, implícitamente constitucionalizado en el Capítulo IV del Título II de la Constitución. En lo que aquí interesa poner de relieve, dicho principio quiere poner en evidencia no sólo que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general, pues “están al servicio de la Nación” (artículo 39° de la Constitución), sino, además, que dicho servicio a la Nación ha de realizarse de modo transparente (...)”.

Así tenemos, por un lado, el principio constitucional implícito que prohíbe a una segunda instancia administrativa reformar peyorativamente la sanción impuesta a un administrado luego que este la hubiere recurrido; y de otro, el principio también constitucional de buena administración que implica que la Administración debe servir al interés general.

Podemos concluir que, al disponer la nulidad de oficio del acto administrativo sancionador, el CONAS no hizo sino ejercer su potestad de invalidación. Ello, tuvo como único objeto, el de restituir la legalidad afectada por un acto administrativo viciado e insubsanable y que agraviaba al interés público. Y, cuando el órgano de primera instancia, en estricta aplicación de la normativa vigente, determinó que la sanción que correspondía aplicar a **COPEINCA** resultaba mayor a la aplicada en la resolución anulada, no hizo sino otra cosa que cumplir con su deber.

²⁴ Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02235-2004-AA.pdf>.



3.4 Sobre el archivo del procedimiento administrativo sancionador.

COPEINCA invoca la aplicación del criterio establecido en la Resolución Directoral n.° 02406-2024-PRODUCE/DS-PA, en el que se diferencian las metodologías y por ende las finalidades del muestreo a bordo y el muestreo al momento de la descarga; por lo que solicita, en virtud a los principios de legalidad y de predictibilidad, se resuelva archivar el presente procedimiento administrativo sancionador.

Al respecto, con relación al acto administrativo invocado, se debe precisar que la evaluación de cada procedimiento administrativo es independiente entre sí y su resolución responde a una valoración conjunta de las circunstancias y pruebas aportadas en cada caso.

Ahora, respecto a la referida resolución directoral como precedente administrativo, constituye una fuente del procedimiento administrativo, siempre y cuando éste sea emitido por los tribunales o consejos regidos por leyes especiales, en los que se establezca criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicados.

Adicionalmente a ello, es necesario precisar que dicha resolución se encuentra referida a la evaluación de los medios probatorios que realizó la administración en ese caso en particular y, al no ser un pronunciamiento interpretativo de disposiciones administrativas, no resulta vinculante en el presente caso.

De esta manera, conforme a lo expuesto, se concluye que el acto administrativo mencionado no es de obligatoria observancia; por lo tanto, no condiciona la actuación de este Colegiado para la resolución del presente procedimiento recursivo, pues no cuenta con las características para ser considerado como fuente, esto es, precedente administrativo. En consecuencia, carece de sustento lo alegado por **COPEINCA** en este extremo de su apelación.

De otro lado, respecto a los informes técnicos que menciona **COPEINCA** en su escrito ampliatorio, se debe indicar que conforme al numeral 2 del artículo 182 del TUO de la LPAG, los mismos son facultativos y no vinculantes.

Sin perjuicio de lo mencionado anteriormente, corresponde a este Consejo señalar que ambos informes, no concluyen que los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por el numeral 3) deban ser archivados, por el contrario, hace referencia a que a la fecha existen dos procedimientos de muestreos con metodologías diferentes para la determinación de la estructura de tallas del recurso anchoveta y la composición de las capturas de los recursos hidrobiológicos en cada cala a través del procedimiento de muestreo a bordo²⁵ y en las descargas²⁶; lo cual no guarda relación con los hechos materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador. En tal sentido, no resulta relevante en el presente caso.

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

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

²⁵ Resolución Ministerial n.° 456-2020-PRODUCE

²⁶ Resolución Ministerial n.° 353-2015-PRODUCE



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.° 10-2025-PRODUCE/CONAS-1CT de fecha 25.03.2025, de la Primera Área Especializada Colegiada Transitoria de Pesquería del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por **CORPORACIÓN PESQUERA INCA S.A.C.**, contra la Resolución Directoral n.° 00995-2024-PRODUCE/DS-PA de fecha 09.04.2024; en consecuencia, **CONFIRMAR** la sanción correspondiente a la infracción tipificada en el numeral 3) del artículo 134 del RLGP; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2.- DECLARAR que la presente Resolución agota la vía administrativa, no procediendo ningún recurso en esta vía.

Artículo 3.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura, para los fines correspondientes, previa notificación a **CORPORACIÓN PESQUERA INCA S.A.C.** 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 LUCÍA QUISPE ORÉ

Miembro Titular

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

ROONY RAFAEL ROMERO NAPA

Miembro Titular

Primera Área Especializada

Colegiada Transitoria de Pesquería

Consejo de Apelación de Sanciones

