

An aerial photograph of a coastal town with many small boats in the water. The town is built on a hillside, and the water is a deep blue-green color. The boats are arranged in several long, parallel lines, suggesting a fishing fleet or a harbor. The buildings are small and colorful, and there are some cars and other vehicles on the roads.

POR EL MAR DEL PERÚ QUE QUEREMOS

Ensayos del Curso
de Capacitación en
Derecho Pesquero
2023

POR EL MAR DEL PERÚ QUE QUEREMOS

Ensayos del Curso
de Capacitación en
Derecho Pesquero
2023

Edición:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autores de los ensayos:

Shadia Paz Majluf
Kristhian Pinazo Beltrán
Bruno Ramos Huaytalla

Coordinación editorial:

Maite Ocaña y Pamela Loli

Corrección de estilo:

Miguel Flores Montúfar

Diagramación y diseño:

Arantxa González

Foto de portada:

Diego del Río

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA (2024).

Por el mar del Perú que queremos. Ensayos del Curso de Capacitación en Derecho Pesquero 2023. Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima
Teléfono: (+51) 612-4700
www.spda.org.pe

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora del Proyecto Por la Pesca: Jessica Hidalgo

Primera edición digital: agosto del 2024

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-08290

ISBN: 978-612-4261-99-2

Libro electrónico de acceso abierto en: <https://spda.org.pe/publicaciones/>

Gobernanza Marina es un programa de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) que busca mejorar la gobernanza para la gestión de las pesquerías y la conservación de ecosistemas marinos.

Los ensayos que conforman esta publicación fueron los trabajos que recibieron las mejores calificaciones del Curso de Capacitación en Derecho Pesquero 2023, desarrollado en el marco del proyecto Por la Pesca, que cuenta con el respaldo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Fundación de la Familia Walton, y fue organizado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y el Instituto de la Naturaleza, Tierra y Energía (INTEPUCP).

Las opiniones vertidas en este documento no representan necesariamente la posición de las organizaciones, sino que son muestra del análisis y criterio de los autores de los ensayos.

Esta publicación del proyecto Por la Pesca es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

PRESENTACIÓN

El derecho ambiental, si no está apoyado en ciencias naturales y sociales sólidas, es pura forma, sin fondo. Como un carro con chasis, carrocería, ruedas, asientos y tapizado, pero sin motor. Crea una estructura, un sistema donde poder trabajar y funcionar, pero no puede llevarte a ningún lado – asumiendo que el objetivo primordial del derecho ambiental es asegurar el aprovechamiento sostenible de la naturaleza y un ambiente sano para los seres humanos.

Las ciencias son, a su vez, muy interesantes y enriquecedoras, pero no son capaces de llevarnos a ningún lado por sí solas, salvo que estén acompañadas por el derecho. Estas nos ayudan a entender los ecosistemas, su funcionamiento, sus interacciones con las actividades humanas. Nos permiten, incluso, prever posibles impactos de estas últimas y conocer qué se requiere para poder prevenirlos o revertirlos. Sin el derecho, sin embargo, no es posible transformar ciencia en política pública, y por lo tanto aplicarla en la realidad.

Las ciencias naturales y el derecho ambiental se necesitan mutuamente para tener un impacto positivo en la realidad. Las políticas públicas tienen que estar alineadas y sustentadas en la mejor ciencia disponible. Quienes las diseñen deben entender, mínimamente, sus métodos, resultados y recomendaciones. Quienes hagan ciencia aplicada, por otro lado, deben conocer y entender el marco jurídico, si pretenden transformar el conocimiento generado en recomendaciones de política pública viables y efectivas. El correcto funcionamiento de esta interfaz entre las ciencias y el derecho, históricamente, ha constituido uno de los principales retos para la gestión del ambiente.

La pesca, como actividad humana que depende directamente de los ecosistemas, no está exenta de esta dificultad. La sostenibilidad de los recursos pesqueros y el ecosistema marino dependerá directamente de qué tan bien interactúen las ciencias y el derecho. En este contexto, la existencia y capacidad de profesionales que conozcan, entiendan y manejen ambos aspectos – que “hablen ambos idiomas” – resultará absolutamente crítica.

El Curso de Capacitación en Derecho Pesquero ha sido creado para contribuir a formar o fortalecer a dichos profesionales. Constituye uno de los pocos espacios académicos en el Perú dedicados exclusivamente a abordar la actividad pesquera de manera integral.

Durante su desarrollo, los y las alumnas deben redactar un ensayo. Específicamente, se les pide identificar un problema en el ámbito pesquero nacional, analizarlo desde las ciencias y el derecho, y proponer mejoras al sistema actual. A lo largo de los años en los que el curso se ha desarrollado, se han producido ensayos sobre diferentes temáticas: la vigencia y eficacia de los métodos empleados para la determinación de tallas mínimas de captura, la categorización de las embarcaciones pesqueras artesanales, el ejercicio de los derechos de pesca en áreas naturales protegidas, los sistemas de vigilancia y fiscalización pesquera, la eficacia en la gestión de recursos en particular, entre otros temas. Todos ellos constituyen aportes interesantes, de los cuales la política pública podría y debería nutrirse para evolucionar. Para que eso sea posible, publicamos los mejores ensayos de cada una de las ediciones del curso.

El compendio de ensayos del Curso de Capacitación en Derecho Pesquero del 2023 incluye tres interesantes aportes desde la conservación, la gestión de recursos y el derecho administrativo aplicado a la fiscalización y sanción en el ámbito pesquero. El abordaje de los temas refleja la diversidad de perfiles de los y las profesionales que llevan el curso, y subraya la importancia de la interdisciplinariedad en la gestión de los recursos naturales. Esta edición, así como las que le precedieron, refuerza la apuesta por contribuir a la formación de profesionales capaces de pensar en la pesca y el mar peruano de manera analítica y creativa, y de proponer soluciones a sus problemáticas que, a menudo, tienen un nivel de complejidad extremadamente alto.

Fabio Castagnino
Asesor Pesquero en Gobernanza Marina
SPDA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
ENSAYOS	
Deficiencias en las leyes de pesca artesanal en Perú: lecciones internacionales para promover la sostenibilidad y conservación marina Shadia Paz Majluf	8
El camarón de río, recurso ancestral con futuro incierto Kristhian Pinazo Beltrán	16
La necesaria precisión de la procedencia de la subsanación voluntaria en las infracciones del reglamento de fiscalización y sanción de las actividades pesqueras y acuícolas Bruno Ramos Huaytalla	27
LISTA DE AUTORES	44



ENSAYOS

DEFICIENCIAS EN LAS LEYES DE PESCA ARTESANAL EN PERÚ: LECCIONES INTERNACIONALES PARA PROMOVER LA SOSTENIBILIDAD Y LA CONSERVACIÓN MARINA

01

Shadia Paz Majluf

Resumen

El aporte de la pesca artesanal a la economía y la seguridad alimentaria del Perú es innegable y significativo: representa un 22 % del producto bruto interno (PBI) y genera, aproximadamente, 90 000 puestos de trabajo directos y 75 000 indirectos. No obstante, subsisten carencias legales y regulatorias que comprometen la sostenibilidad de esta importante actividad extractiva, cuya práctica es ancestral de nuestro país. La falta de reconocimiento formal y de derechos para los pescadores artesanales constituye un obstáculo que no solo dificulta la conservación, sino que, además, limita su crecimiento productivo y el acceso a beneficios financieros y/o sociales.

El presente trabajo propone la extrapolación de modelos exitosos, como el chileno, que ha protegido los derechos de los pescadores artesanales mediante la implementación de estrategias variadas, como áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (AMERB) y licencias transables de pesca (LTP). Se subraya, igualmente, la necesidad imperante de una participación y consulta apropiadas de las comunidades pesqueras en el proceso decisional de leyes y normativas pesqueras artesanales. La ausencia de mecanismos formales de participación ciudadana en la toma de decisiones dentro del ámbito pesquero limita la formulación de normativas que se ajusten a las demandas reales de estas comunidades.

Además, se enfatiza la urgencia de una mayor protección de los ecosistemas marinos a través de la instauración de áreas marinas protegidas y la adopción de enfoques ecosistémicos. En última instancia, se concluye que el fortalecimiento de las políticas relacionadas con la pesca artesanal en Perú exige el reconocimiento legal y la salvaguardia de los derechos de los pescadores, la promoción de una participación y consulta efectivas, la implantación de regulaciones sólidas y el estímulo de la cooperación internacional para una gestión pesquera sostenible.

Introducción

La pesca artesanal juega un rol crucial en la economía y la seguridad alimentaria del Perú, según Galarza (2015). De acuerdo con los reportes del Ministerio de la Producción, esta actividad aporta significativamente al PBI (22 %), con lo que genera más de 90 000 empleos directos, y cuyo 65 % del volumen total se destina al consumo humano directo. A pesar de su importancia, existen deficiencias sustanciales en las leyes y regulaciones orientadas a proteger y fomentar la pesca artesanal sostenible en el país. En el Perú, la pesca artesanal se registra desde tiempos precolombinos, y no solo constituye una fuente crucial de alimentación e ingresos para las poblaciones costeras, sino que también incide de manera significativa en las economías locales. Sin embargo, es necesario destacar que este sector aún se caracteriza por su limitado valor agregado: su principal contribución es la generación de empleo (Galarza & Kámiche, 2015). Este ensayo explorará las carencias en la legislación peruana, en contraste con casos internacionales exitosos, y propondrá medidas clave para fortalecer las políticas de pesca artesanal en Perú.

Análisis

1. Ausencia de reconocimiento y derechos

Los derechos de pesca a nivel internacional son categorizados como complejos y multidimensionales, constituidos, según Ríos & Gelcich (2017), por un conjunto de atributos fundamentales, cuatro de los más relevantes son la seguridad, la duración, la transferibilidad y la exclusividad.

La **seguridad** de los derechos de pesca se relaciona con la capacidad del titular para protegerse de desafíos como la usurpación o la expropiación, un componente clave para garantizar una actividad pesquera artesanal sostenible en el manejo de los recursos hidrobiológicos. La **duración** se refiere al período durante el que el titular puede hacer uso de su derecho: es crucial que este horizonte sea lo suficientemente extenso para fomentar un espacio de extracción sostenible en el tiempo de forma estable y eficiente para la economía del usuario. La **transferibilidad** implica la habilidad del titular para vender total o parcialmente su derecho de pesca. Por último, la **exclusividad** es la capacidad del titular para usar su derecho y evitar que otros se beneficien de este (Ríos & Gelcich, 2017).

Es importante destacar que la calificación positiva de estos atributos clave genera una mayor calidad de los derechos de pesca, lo que a su vez produce incentivos significativos para que los pescadores artesanales adopten prácticas pesqueras sustentables y preserven adecuadamente los recursos hidrobiológicos. Asimismo, independientemente del sistema administrativo que se implemente para el manejo de los recursos pesqueros, la clave para un uso eficiente es limitar el acceso y garantizar reglas fijas y seguras para todos los actores involucrados (FAO, 2017).

En el Perú, la falta de reconocimiento formal de los pescadores artesanales y sus derechos en la legislación peruana es una deficiencia importante, dificulta la implementación de medidas de conservación y limita el acceso a recursos y beneficios financieros, sociales y de salud, entre otros. Asimismo, genera una pérdida de identidad cultural en la población pesquera artesanal, que siente abandono y desapego por parte del Estado, y por su propio entorno local. Países como Chile han adoptado leyes que reconocen y protegen los derechos de los pescadores artesanales y que se adaptan a las necesidades de cada zona marino-costera y comunidad local, con lo que proporciona una base sólida para su desarrollo sostenible.

Durante las últimas décadas, se han implementado diversas reglas para limitar el acceso y la extracción de recursos pesqueros, especialmente entre 1991 y 2013. Se introdujeron diferentes tipos de derechos de pesca para los pescadores artesanales e industriales que ayudasen a manejar las crisis pesqueras. Entre las medidas más notables y con mayores efectos positivos, está la implementación de áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (AMERB), donde grupos de pescadores artesanales administraban para su uso exclusivo recursos hidrobiológicos, lo cual contribuyó con su economía. Más adelante, en la década de 2000, se implementaron los límites máximos de captura (LMC) por armador y luego, en 2013, fueron reemplazados por las licencias transables de pesca (LTP), como un enfoque de gestión más flexible y orientado a la sostenibilidad de los recursos marinos (Ríos & Gelcich, 2017).

Además, se han establecido áreas de manejo y regulaciones especiales para la pesca artesanal con el objetivo de promover la sostenibilidad y la participación de las comunidades locales. Esto podría ofrecer valiosas lecciones para la gestión pesquera en el Perú.

2. Insuficiente participación y consulta

La participación de las comunidades pesqueras en la toma de decisiones es esencial para lograr una gestión pesquera eficaz y equitativa. El Perú carece de procesos de consulta y participación significativos de los pescadores artesanales con el Estado en el diseño e implementación de políticas y regulaciones pesqueras a nivel nacional. Experiencias exitosas en países como Noruega y Canadá demuestran cómo la inclusión de las comunidades pesqueras en el proceso de toma de decisiones puede conducir a una mayor sostenibilidad y conservación de los recursos. Canadá, por ejemplo, ha implementado políticas y regulaciones que protegen los derechos de los pescadores artesanales, con medidas que aseguran su acceso a los recursos pesqueros y su participación en la toma de decisiones, a través de programas de manejo basados en la comunidad, que promueven la sostenibilidad y la gestión participativa de la pesca artesanal.

En la actualidad, en el Perú no se han establecido mecanismos formales que permitan la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones del sector pesquero (Díaz, 2021). Esto significa que las normativas pesqueras en todo nivel estructural sufren de un desabastecimiento total de las necesidades reales que el sector pesquero artesanales requiere cada año, las cuales, además, varían según la región, el tipo de recurso y la realidad socioeconómica de cada comunidad pesquera artesanal.

Una adecuada gestión de la participación ciudadana trae consigo beneficios considerables a mediano y largo plazo, de forma directa e indirecta en la implementación de reglamentos, normas, directivas y otros mecanismos de ordenamiento en la extracción los recursos naturales que se quieran gestionar. La ausencia de dicha participación genera, en la población afectada, dependencia de las decisiones de terceras personas, así como conformismo y pasividad en la aplicación de los instrumentos normativos que se implementan. Asimismo, contribuye a la invisibilidad social y al desconocimiento de los derechos a nivel general.

3. Escasa protección de los ecosistemas marinos

La conservación de los ecosistemas marinos es fundamental para garantizar la sostenibilidad de la pesca artesanal a largo plazo. Sin embargo, las leyes peruanas en materia de pesca artesanal a menudo carecen de disposiciones sólidas para la protección de hábitats críticos y especies vulnerables. Al mirar hacia el extranjero, podemos observar cómo países como Australia y Nueva Zelanda han establecido áreas marinas protegidas y han aplicado enfoques ecosistémicos en su legislación para salvaguardar la biodiversidad marina, así como para apoyar prácticas pesqueras sostenibles. Por ejemplo, Nueva Zelanda cuenta con una sólida tradición institucional para el cuidado de los océanos, en consonancia con la Agenda 2030 de Naciones Unidas y el Acuerdo de París. Desde hace décadas, el país ha demostrado su compromiso con la conservación marina, Ángela Foster (2003), oceanógrafa de la Victoria University of Wellington, en un artículo sobre la política de océanos de Nueva Zelanda, señala que el país ha tenido un marco legal para el manejo sostenible del océano desde 1996,

mediante el cual ha establecido políticas públicas fundamentales para proteger y promover la sostenibilidad de los recursos marinos en su zona económica exclusiva. La implementación de este marco legal ha permitido la creación de áreas marinas protegidas y reservas marinas, así como la fijación de cuotas de pesca y límites de captura que garantizan un enfoque sostenible en la explotación pesquera. Nueva Zelanda también ha priorizado la investigación científica para una mejor comprensión de los ecosistemas marinos y la toma de decisiones basadas en evidencia. Con estas iniciativas, y trabajando en estrecha colaboración con otros países y organismos internacionales para enfrentar los desafíos ambientales globales, se ha posicionado como un líder en la conservación de los océanos.

Nuestro país podría seguir el ejemplo de Nueva Zelanda, desarrollando un marco legal sólido y políticas de conservación bien definidas para la gestión sostenible de sus océanos. Para ello, no obstante, es importante contar con regulaciones claras que establezcan áreas marinas protegidas, cuotas de pesca y límites de captura para evitar la sobreexplotación, y es igualmente importante invertir en investigación científica para comprender mejor los ecosistemas marinos, las especies marinas y los impactos de las actividades humanas. La toma de decisiones basada en datos científicos sólidos permite una gestión más efectiva y orientada a resultados.

Para impulsar la pesca artesanal responsable y sostenible en Perú, es esencial abordar las deficiencias en las leyes actuales, y reconocer las carencias en nuestro sistema de manejo de extracción de los recursos pesqueros. De lo expuesto anteriormente, podemos concluir que la ausencia de reconocimiento y derechos en el sector pesquero artesanal, así como la necesidad de involucrar a las comunidades pesqueras en la toma de decisiones relacionadas con la gestión pesquera dificulta la implementación de medidas de conservación, limita el crecimiento productivo y el acceso a beneficios financieros y sociales para los pescadores artesanales. Asimismo, la falta de consulta y de participación puede mermar la efectividad y la equidad de las políticas y regulaciones pesqueras, así como la protección de los ecosistemas marinos, que son esenciales para un manejo responsable y sostenible en el tiempo de los recursos hidrobiológicos.

A modo de cierre

Es necesario, hacer una evaluación de necesidades a nivel sociocultural y socioeconómico de las comunidades pesqueras artesanales, y que esto sea articulado no solo a nivel local sino también a nivel del gobierno central, con un enfoque de manejo responsable y sostenible para nuestras pesquerías. En ese sentido, deben existir, como mínimo, las siguientes características:

1. **Reconocimiento legal y protección de los derechos de los pescadores artesanales**, entre ellos, el derecho a la protección social y laboral. Deben tener derechos laborales y de protección social similares a los de otros

trabajadores. Esto incluye aspectos como la seguridad en el trabajo, el acceso a la atención médica, las pensiones y otros beneficios sociales.

- 2. Promoción de la participación y consulta efectiva de las comunidades pesqueras en la toma de decisiones.** Los pescadores artesanales tienen el derecho de participar en la toma de decisiones relacionadas con la gestión pesquera. Esto implica ser consultados y tener representación en los procesos de formulación de políticas y regulaciones que afecten su actividad.
- 3. Implementación de regulaciones más sólidas para proteger los ecosistemas marinos y especies vulnerables,** así como el establecimiento de áreas marinas protegidas y la aplicación de enfoques ecosistémicos en la gestión pesquera.
- 4. Fomento de la cooperación internacional** y el intercambio de mejores prácticas en el ámbito de la pesca artesanal sostenible.

La superación de las deficiencias en las leyes de pesca artesanal en Perú requiere un enfoque integral y colaborativo, que involucre a todas las partes interesadas tanto en el ámbito público como privado, y que aproveche las lecciones aprendidas de experiencias exitosas a nivel internacional. Solo a través de una legislación sólida y de la protección efectiva de los recursos marinos, podremos garantizar un futuro próspero y sostenible para la pesca artesanal en Perú.

Bibliografía

Diana Flores et al. (2021). *¿Cómo generar más valor en la pesca artesanal? Desafíos, brecha de valor potencial y recomendaciones de política.* Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 10 junio 2023: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Como-generar-mas-valor-en-la-pesca-artesanal-Desafios-brecha-de-valor-potencial-y-recomendaciones-de-politica.pdf>

FAO. (2017). *Property rights and fisheries management.* FAO Fisheries and aquaculture department. Disponible en <http://www.fao.org/fishery/topic/13335/en>

Foster, A. Victoria U. Wellington L. Rev. 469 (2003). *New Zealand's Oceans Policy.* <http://www.austlii.edu.au/nz/journals/VUWLawRw/2003/30.html>

Galarza, E., & Kámiche, J. (2015). *Pesca Artesanal: Oportunidades para el desarrollo regional.* Lima: Universidad del Pacífico.

Elsa Galarza y Joanna Kámiche. (2015). *Pesca artesanal: oportunidades para el desarrollo regional*. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado el 10 junio 2023: <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1013/DI3.pdf>

Qi Ding, Xinjun Chen, Ray Hilborn y Yong Chen. (2017). Vulnerability to impacts of climate change on marine fisheries and food security. *Marine Policy*. 83, pages 55-61, ISSN 0308-597X. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.05.011>

Trine Thorvaldsen, Signe A. Sønvisen y Ingunn M. Holmen. (2022). The impact of fisheries management on fishers' health and safety: A case study from Norway. *Marine Policy*, 140, ISSN 0308-597X. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105066>

Hans J. Jara, Jorge Tam, Borja G. Reguero, Francisco Ganoza, Gladis Castillo, Carlos Y. Romero, Manon Gévaudan y Américo A. Sánchez. (2020). Current and future socio-ecological vulnerability and adaptation of artisanal fisheries communities in Peru, the case of the Huaura province. *Marine Policy*, 119, ISSN 0308-597X. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104003>

Ríos, M., & Gelcich, S. (2017). Los derechos de pesca en Chile: asimetrías entre armadores artesanales e industriales. *Center of Applied Ecology and Sustainability, Santiago*. Recuperado de https://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/noveno/Energia_Rios_Monica.pdf

Siri Ulfsdatter Sjøeng. (2017). Fishing Rights Struggles In Norway: Political Or Legal Strategies? *Journal Of Legal Pluralism*, 55. <https://commission-on-legal-pluralism.com/system/commission-on-legal-pluralism/volumes/55/soreng-art.pdf>



PA

TA

BEN AMIN

EL CAMARÓN DE RÍO, RECURSO ANCESTRAL CON FUTURO INCIERTO

02

Kristhian Pinazo Beltrán

Resumen

El camarón de río (*Cryphiops caementarius*) es un crustáceo decápodo endémico de los ríos costeros del Perú y del norte de Chile, que presenta una enorme importancia social, cultural, económica y biológica. En la actualidad, hay una notoria reducción de las poblaciones de este crustáceo, que ha llegado incluso a desaparecer en cuerpos de agua menores y/o muy perturbados. Se ha llegado a esta situación debido a varios factores: la constante explotación desmedida por actores que trasgreden la normatividad; el control deficiente, ocasionado principalmente por la gran magnitud del área de pesca (cuenca media baja de ríos costeros) y por la ausencia de fiscalizadores; la degradación del hábitat acuático por contaminación de efluentes urbanos, relaves mineros, insecticidas de la agricultura y perturbación del medio por construcción de estructuras hidráulicas. Frente a esta situación, se considera la normatividad actual y la dificultad para reajustarla por competencias constitucionales encontradas entre las diversas instituciones involucradas. Se analizan posibles medidas de manejo pesquero orientadas a implementar nuevas estrategias para la conservación, control, vigilancia, fiscalización y sanción de la pesquería, y se aborda principalmente el marco institucional y su acción articulada. Se muestra, además, la perspectiva del pescador camaronero y la posible función a cumplir por los gremios de pescadores para la preservación del recurso. Además, se evalúa la estrategia de un sistema de trazabilidad que favorezca al pescador camaronero, facilite las acciones de control, avale su comercialización y recopile información de capturas como fuente de datos para la generación de medidas de manejo pesquero, esto último en conjunto, evidentemente, con una mayor realización de investigación científica. Finalmente, se

hace hincapié en la perniciosa actividad de envenenamientos del río para la captura del recurso, así como en la insuficiencia del marco legal y de la actividad fiscalizadora para sancionar a los desaprensivos infractores.

Palabras clave: pesquería continental, contaminación de ríos, manejo pesquero

Marco referencial

El Camarón de río (*Cryphiops caementarius*) es, posiblemente, el crustáceo con mayor relevancia cultural y culinaria del Perú. Numerosos vestigios de culturas costeras confirman su extracción desde la época preinca y, en la actualidad, comprende uno de los recursos hidrobiológicos más costosos en el mercado nacional: puede alcanzar precios superiores a los cien soles por kilo (dependiendo del tamaño) durante fiestas religiosas y culturales como la Semana Santa.

Es una especie endémica de los cuerpos de agua fluviales de la costa occidental del Perú (desde los 10° latitud sur) y Chile (hasta los 32° latitud sur). Debido a su característica anfídroma, presenta una constante actividad migratoria a lo largo del río desde la desembocadura con el océano pacífico hasta aproximadamente los 2500 msnm (Guerra, 1987). Este patrón migratorio está asociado con su ciclo biológico y con su ciclo hídrico. De esta manera, durante el periodo de avenida, las hembras migran a favor de la corriente hacia zonas de menor altitud para sus procesos reproductivos, mientras que, durante el estiaje, los nuevos individuos migran hacia mayores altitudes en busca de refugio y alimento, con lo que formarán parte del stock pescable (reclutamiento).

Pertenece al orden Decapoda (cinco pares de apéndices locomotores), a la familia Palemonidae (dos primeros pares de patas modificados en tenazas, el segundo de los cuales está más desarrollado). Presenta dimorfismo sexual asociado al desarrollo de una de las tenazas en machos, usado como arma durante enfrentamientos con otros machos debido a su característica territorialista y caníbal. Su hábito alimenticio omnívoro-detritívoro, sumamente voraz, su rápido crecimiento y corto periodo de vida, y su estatus de especie dominante en el medio acuático le confieren un rol relevante en la estructura trófica fluvial, cuya eliminación puede afectar significativamente el funcionamiento del ecosistema y la estructura de la comunidad (Avolio et al., 2019).

Es considerado el único recurso hidrobiológico de los ríos costeros del Perú que sustenta una pesquería comercial. Su mayor productividad se concentra en los ríos de la región Arequipa, donde se genera el 80 % de la producción nacional (Viacava et al., 1978). Su pesquería es artesanal no embarcada y se destina al consumo humano directo. En la actualidad, la extracción es principalmente ejecutada de noche (mayor actividad del recurso); en condiciones de buena visibilidad, la captura es manual, a través del método de buceo a pulmón con luz artificial; para condiciones de turbidez del agua, se emplea predominantemente el método de atarraya (red circular). El

principal método pasivo es la izanga, una trampa en forma de cono cuya apertura (base circular) es colocada contracorriente; este método no está permitido por ser poco selectivo.

Usualmente los ríos camaroneros están sectorizados en espacios de pesca a cargo de organizaciones sociales de pescadores artesanales (OSPA), cuyos miembros se encuentran registrados en las direcciones o gerencias regionales de producción. Su creación se debe a que las zonas de pesca se restringen a los pescadores camaroneros de la propia zona, es decir, a sus usuarios tradicionales, los que están comprometidos con el cuidado y preservación del área de su jurisdicción. Estos se erigen en oposición a los procesos de “envenenamiento”, cuyos orígenes se remontan a mediados de los años ochenta del siglo pasado, cuando pescadores foráneos empleaban barbasco, la raíz de un arbusto amazónico perteneciente al género *Lonchocarpus*, cuya rotenona, uno de sus principios activos, le confiere un poder biocida (Mariño et al., 2004), lo que facilita la captura del recurso.

Actualmente, estos envenenamientos son efectuados por medio de insecticidas comerciales empleados en la agricultura. Estos eventos, aunque poco frecuentes, generan gran toxicidad y mortandad a lo largo de kilómetros de extensión fluvial. Muchos pescadores afirman que, en ocasiones, lograron capturar a los presuntos envenenadores debido a su actitud sospechosa y su origen foráneo: estos sujetos, al ser trasladados a la dependencia policial, son casi siempre liberados por “falta de pruebas”.

Para obtener referencias complementarias de primera mano sobre el registro de denuncias, la manera en que se aplica el marco legal actual y el tipo sanciones impuestas al delito de envenenamiento de ríos camaroneros, se solicitó información pública a través del portal de transparencia de las instituciones involucradas en las actividades de control, fiscalización y sanción. La Gerencia de Producción de Arequipa, en la carta 009-2023-GRA/GRP/SGP-WOPV, indica que las denuncias fueron verbales y no cuentan con información exacta. Por su parte, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Arequipa mediante la providencia 01-2023, indica que “solo cuenta con los datos del Sistema de Gestión Fiscal (SGF) y que tal como señala la ley, ese despacho de la administración pública no está en la obligación de producir la información requerida, sumado a la ausencia de personal administrativo para llevar a cabo incluso las labores propias del despacho. Por lo tanto, otorgar dicha información no es atendible, por no contar con la misma”.

Si este panorama no fuera ya desalentador, los ríos soportan una constante degradación del hábitat por contaminación química asociada con el vertimiento sin tratamiento de aguas residuales de urbes en continua expansión, por relaves de minería informal (el río Tambo fue declarado en emergencia por peligro inminente ante la contaminación hídrica según DS 106-2021-PCM), y por pesticidas de la agricultura que, por escorrentía, llegan al cauce. A todo eso se suman las recurrentes alteraciones de la dinámica fluvial producida por actividades antrópicas de modificación del cauce por acciones de descolmatación, enrocado, extracción de material, canalización, construcción de infraestructura vial-hídrica.

Esta situación ha ocasionado una notable disminución de la talla promedio de los ejemplares (Pinazo et al., 2021) y una reducción en el tamaño de las poblaciones de este crustáceo (Wasiw y Yopez, 2016). En ríos menores tiene la calidad de casi inexistente, y de extinción total en ríos altamente perturbados como el Locumba (Tacna), que es utilizado como colector final de los relaves mineros procedentes de los complejos de Toquepala y Cuajone, de la Southern Peru Copper Corp (Valencia, 2019). Pescadores con más de 40 años en la actividad extractiva indican como testimonio de primera mano que “en las épocas de mayor abundancia la cantidad de recurso era más de cinco veces superior a la abundancia actual”, y usan como referencia el hecho de que, en décadas pasadas, y frente a la ausencia de medios de refrigeración, “todas las familias de las urbes próximas al río tenían acceso al recurso en proporciones que hacían secar costales de camarón cocido en sus techos. En la actualidad, solo algunos pueden comprar un par de kilos para darse un gusto ocasional”.

Un pescador camaroneero, frente a una menor disponibilidad del recurso, se ve obligado a incrementar el esfuerzo pesquero, expresado en horas de faena de pesca, para mantener sus niveles de ingreso. Esto sucede en un contexto en el que, además, compite con otros pescadores por la captura del recurso, lo que genera altos costos de exclusión y deriva en el fracaso de la óptima asignación de recursos pesqueros. Por ende, el pescador no se beneficia con posponer la captura bajo la esperanza de obtener camarones mayores y más valiosos en el futuro, debido a que otro pescador puede capturarlos en ese mismo lapso (Seijo et al., 1997). Estos desequilibrios, causados por la sobrepesca y la perturbación del hábitat, afectan la óptima renovación del recurso, lo que puede desencadenar un colapso pesquero (Sparre y Venema, 1997).

Marco regulatorio

Esta pesquería aún no cuenta con un Reglamento de Ordenamiento Pesquero (ROP); en su defecto, se han establecido medidas regulatorias para la pesca, compuestas por las siguientes normativas: la RM-209-2001-PE, que indica una talla mínima de captura (TMC) de 7 cm, medida desde la punta del rostrum a la punta del telson; la RM-312-2006-PRODUCE, que establece como período de restricción de pesca por veda reproductiva entre el 20 de diciembre y el 31 de marzo; la RM-083-2007-PRODUCE, que establece como condiciones para realizar la actividad extractiva, en primer lugar, contar con un permiso de pesca vigente otorgado por el Ministerio de la Producción o las direcciones regionales de la producción, en segundo lugar, restringir la extracción en el área comprendida en los primeros 5 km desde la desembocadura, y, finalmente, indicar que las únicas artes de pesca admitidas son la atarraya, la caña, y el buceo con luz artificial y visor.

En diciembre de 2013, el Concejo Regional de Arequipa generó la Ordenanza Regional 251-AREQUIPA, mediante la que aprobó “medidas complementarias para el ordenamiento de la pesca del recurso ‘camarón de río’ en las cuencas hídricas de la región Arequipa”. Esta medida buscaba establecer medidas complementarias a la RM-083-2007-PRODUCE. Entre ellas se encontraban las siguientes: los requisitos

y obligaciones necesarios para que los pescadores puedan acceder a los permisos de pesca; los mecanismos para la regulación del esfuerzo pesquero y otras medidas de conservación que serían propuestas a Produce con recomendación del Imarpe; estrategias de seguimiento, control y vigilancia con coordinaciones interinstitucionales; acciones de investigación a cargo del Imarpe. Finalmente, indicaron que la Gerencia Regional debería establecer las sanciones y las acciones pasibles de estas de acuerdo con su gravedad.

En marzo de 2019, el presidente de la República, a través del procurador público especializado en materia constitucional, interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra dicha ordenanza regional bajo el argumento de que fue emitida en contravención de las competencias que el Poder Ejecutivo ejerce a través del Ministerio de la Producción (Produce), en materia de regulación pesquera, y que esta no fue coordinada. Por su lado, la Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales del Gobierno Regional de Arequipa contestó la demanda indicando que los gobiernos regionales tienen funciones especiales en materia pesquera gracias a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 27867, y que la ordenanza impugnada constituía una medida complementaria para el debido ordenamiento pesquero en el ámbito de la región. En junio de 2020, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad con el argumento de que las competencias de los gobiernos regionales deben ser ejercidas en concordancia y coordinación con las políticas nacionales o sectoriales.

La Gerencia Regional de Producción del GORE Arequipa, en la carta 009-2023- GRA/GRP/SGP-WOPV, indicó al respecto que la OR 251-AREQUIPA fue observada y demandada por inconstitucionalidad por el Ejecutivo, demanda declarada fundada por el Tribunal Constitucional con sentencia 436/2020 (Expediente 0007-2009-PI/TC). En dicha carta, manifiesta que, en la actualidad, el GORE Arequipa no tiene fiscalizadores para la pesquería del camarón, debido a que no cuenta con el presupuesto correspondiente, y que tienen registrados a 1382 pescadores camaroneros con permiso de pesca vigente, distribuidos en 45 OSPAs a lo largo de cinco cuerpos de agua fluviales. El 81,5 % del esfuerzo pesquero (expresado en número de camaroneros) se encuentra en los ríos Ocoña, Majes y Camaná.

Debido a la gran extensión que engloba el área de extracción del recurso, las actividades de fiscalización y/o sanción a los agentes que incumplen estas normativas son escasas, y son efectuadas principalmente por fiscalizadores de Produce en zonas con acceso vehicular y durante el periodo de veda. El resto del año, o en lugares sin acceso vehicular, el recurso queda a merced del sentido ético de cada pescador camaronero. Como en toda pesquería, existen agentes formales e informales que extraen el recurso con tallas de hasta 3 cm (menos de la mitad de la TMC, que es de 7 cm), en zonas y periodos de restricción pesquera, por medio de métodos no permitidos. Con estas acciones, dichos pescadores buscan generar mayores ingresos al vender su captura a compradores minoristas que tienen el control casi total de los precios y son los que perciben mayor beneficio económico de la actividad.

Análisis de posibles estrategias de manejo

Con los objetivos de reducir la presión extractiva que se ejerce sobre el recurso y de recuperar los niveles de abundancia, se han realizado numerosas investigaciones (en Perú y Chile). Se ha intentado, por ejemplo, apostar por una producción artificial de juveniles y/o engorde de adultos comerciales y precomerciales (Meruane et al., 2006); sin embargo, en la actualidad no existe un criadero con productividad sostenida para esta especie. Además, la dinámica poblacional del recurso es poco conocida, no existen reportes de parámetros de historia de vida, lo que limita la implementación de modelos que permitan estimar puntos de referencia biológicos encaminados a conocer el estado del stock y tomar medidas de manejo acertadas para su sostenibilidad. En este sentido, resulta necesario propiciar actividades de investigación científica sobre el recurso, para lo cual debe incentivar a las universidades, involucrar al sector privado, y fortalecer al Imarpe, ente de investigación de los recursos hidrobiológicos del Perú.

Resulta necesario implementar nuevas estrategias para la conservación, control, vigilancia, fiscalización y sanción de la pesquería, dentro de un marco institucional que, mediante decisiones conjuntas, genere medidas de acción articuladas en el ámbito de las respectivas instituciones involucradas. Para esto, es fundamental que los mismos pescadores apoyen y validen el diseño e implementación de las medidas como situación deseada, que ejerzan roles activos y de mayor responsabilidad en el cuidado y preservación del recurso y de su ambiente. Por su lado, se deben generar mecanismos orientados a fortalecer a los gobiernos regionales y locales para acciones de control y fiscalización, y empoderar a las OSPA para el cuidado del recurso y su medio natural, con mayor énfasis en la época de veda y dentro de la zona de reserva de reproducción (primeros 5 km a partir de la desembocadura del río). En su defecto, cabe la posibilidad de establecer una reforma institucional con la creación de un organismo técnico dedicado a la preservación del recurso y de su ambiente, con autonomía suficiente para articular el accionar de todas las entidades involucradas en los ámbitos pesquero, social y ambiental.

En este sentido, pese al fallido intento de la OR-2015-AREQUIPA, resulta necesario efectuar acciones conjuntas entre el Produce y el GORE Arequipa con el fin de actualizar la normativa vigente y/o establecer un ROP para este recurso, en el que se adicionen estrategias de manejo que propicien la sostenibilidad del recurso, tales como la veda total de las hembras en estado ovígero (con huevos en los pleópodos). Esta medida es aplicada para las aguas continentales de la zona norte de Chile, y allí se establece que las hembras portadoras de huevos deben ser devueltas al mismo lugar de pesca, aunque tengan un tamaño reglamentario, con la condición de un límite máximo (expresado en porcentaje de ovígeras) de las capturas (DS-145-1986-MEFR-SP).

A lo largo del río, existen diversos mesohábitats según la configuración del lecho, la pendiente y la velocidad de la corriente. Uno de estos mesohábitats son las pozas

“pools”, zonas de mayor profundidad donde, generalmente, debido a la dificultad de acceso para el pescador, se congrega una significativa cantidad de camarones de diferentes tallas. Los camaroneros deberían considerar a estas pozas como zonas de restricción pesquera, refugios para el recurso frente a la inagotable presión extractiva, lo que permitiría una posterior migración o renovación a zonas aledañas (en pesquerías, este proceso es conocido como “spillover” y hace referencia al movimiento neto de los individuos desde las zonas de reserva protegidas con exclusión pesquera hacia los caladeros restantes).

Además, es necesario desarrollar una técnica de trazabilidad con un sistema de aprovechamiento justo, que implique mejores retribuciones a los pescadores y no solo a los comercializadores, que son los que controlan el mercado. Esto puede ser factible a partir de la creación de centros de acopio autorizados, donde se registre la cantidad y condición del recurso capturado: luego del registro, la autoridad entregaría un certificado que avale su comercialización en los mercados finales y promueva el acceso a mercados internacionales.

Los centros de acopio facilitarían y fortalecerían los procesos de control, fiscalización y eventual sanción a los pescadores que infrinjan las normas, por ejemplo, con recursos envenenados (en cantidades exorbitantes y de coloración rojiza), o con individuos precomerciales de zonas y periodos restringidos. A su vez, harían posible el control y registro de cuotas de captura o topes máximos de extracción por pescador u OSPA, cifras que serían registradas en los centros de acopio y derivadas a institutos de investigación, como el Imarpe, en calidad de “información confiable de desembarques”. De esta forma, al estar reguladas o controladas las capturas, se reducirían las malas prácticas de pesca, en especial el esfuerzo pesquero descontrolado que realizan los camaroneros en su competencia por obtener mayores beneficios económicos.

De forma paralela, se debería modificar la normativa, para que esta confiera mayor credibilidad a las denuncias interpuestas por los pescadores camaroneros que son los que vigilan el hábitat fluvial; asimismo, la norma debería incrementar las sanciones (administrativas y penales) contra los agentes que capturen, transporten o comercien camarón envenenado. Esto se debe a que, además de ser una forma agravada de extracción y procesamiento ilegal de especies acuáticas (art. 309 del Código Penal), también constituye un acto de contaminación ambiental (art. 304 del Código Penal), puesto que genera gran perturbación y mortalidad en todo el tramo del río afectado (según la cantidad del contaminante, pueden ser decenas de kilómetros).

El Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (DS-017-2017-PRODUCE), en el cuadro de sanciones código 16, no contempla como falta grave el uso de sustancias contaminantes y/o materiales tóxicos, y solo penaliza esta falta con sanción administrativa de multa y decomiso total del recurso hidrobiológico. Además, este reglamento no contempla sanciones por alteración del hábitat, a diferencia del reglamento anterior (DS-016-2007-PRODUCE) cuyo código 69 indicaba una multa de 5 UIT por “alterar o destruir los hábitat o ecosistemas en perjuicio de la sostenibilidad de los recursos”.

Otro aspecto de la normativa es que el cálculo de sanciones está establecido para volúmenes grandes (en toneladas). En el caso del camarón, cuya captura es manual y por kilogramos, la norma no lo alcanza, lo que da como resultado multas “simbólicas”, por decir lo menos, menores al 1 % de la UIT.

Puede ilustrarse esto último con un ejemplo. Para sancionar el transporte de 10 kilogramos (pesca de cinco camarones o cinco faenas de pesca) de camarón en veda, sin agravantes, se aplica la fórmula de la sanción de multa establecida por la RM-591-2017-PRODUCE:

$$M=S*\text{factor}*Q/P*(1+F)$$

En la fórmula,

- S = 0.28 Coeficiente de sostenibilidad para transporte
- Factor = 1.18 factor expresado en UIT para camarón
- Q = 0.010 tn cantidad de recurso comprometido
- P = 0.50 Probabilidad de detección, y
- F = 0 Factores agravantes y atenuantes

Teniendo en cuenta esta información, la multa por transportar 10 kg de camarón en época de veda sería igual a $0.28*1.18*0.01/0.5*(1+0)$, es decir, 0.0066 UIT. A enero del 2024, esta cifra equivale a 33.99 soles (UIT = 5 150 soles, DS-N° 309-2023-EF).

Como puede verse, este vacío le resta impacto a la actividad sancionadora y, por el contrario, azuza a los transgresores de la ley.

En este sentido, el marco legal es insuficiente. Es necesario generar normas que estipulen sanciones específicas al nivel del impacto provocado en las poblaciones de camarón y en el ecosistema acuático en general. Para ello, debe abordarse mecanismos que garanticen la aplicación de esta normativa o, en su defecto, evaluar una reforma que atienda la delicada problemática de las pesquerías continentales no amazónicas.

Finalmente, este cambio también es una responsabilidad para la ciudadanía. Para ello, se deben propiciar espacios de concientización a todos los agentes de la cadena productiva, desde los extractores hasta los consumidores. Estos últimos, muchas veces, dan pie a la captura desmedida al consumir el recurso en tallas y temporadas restringidas (vedas), lo que pone en peligro la sostenibilidad de la pesquería y los medios de vida de quienes dependen de ella.

Conclusión

El manejo de un recurso pesquero es un proceso complejo que requiere la integración de su biología y ecología con los factores socioeconómicos e institucionales que afectan al comportamiento de los usuarios (pescadores) y a los responsables de su administración. Es cierto que la pesquería artesanal del camarón de río presenta

ciertas diferencias en relación con la pesquería marina con desembarcaderos pesqueros artesanales (DPA), y que son precisamente estas diferencias las que facilitan la regulación de esta última. Sin embargo, en ningún caso esto impide ejercer medidas protectoras precautorias que eviten la inexorable desaparición del recurso.

Referencias bibliográficas

Alvarez, A. (2015). Estimación del Rendimiento Máximo Sostenible de *Cryphiops caementarius* (Molina, 1782) "Camarón de río" en la Cuenca del río Ocoña, Arequipa 1999-2012. [Tesis para optar el título profesional de Biólogo]. Universidad Nacional de San Agustín.

Avolio, M.L., Forrestel, E.J., Chang, C.C., La Pierre, K.J., Burghardt, K.T. y Smith, M.D. (2019). Demystifying dominant species. *New Phytol*, 223: 1106-1126. <https://doi.org/10.1111/nph.15789>

Gobierno de Chile. (1986). *Decreto Supremo 145 de 1986.* Establece el periodo de veda y tamaño mínimo para el recurso camarón de río. Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción, Subsecretaría de Pesca.

FEMA. (2023). *Providencia 01-2023-FEMA-MP-AR.* Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Arequipa.

GOBRE AREQUIPA. (2023). *Carta 009-2023-GRA/GRP/SGP-WOPV.* Gerencia Regional del Gobierno Regional de Arequipa.

Guerra, A. (1987). *El Camarón de río en las Vertientes Occidentales de los Andes Peruanos.* Informe Ministerio de Pesquería.

Pinazo B., K., Incio P, A., & Campos L., S. (2021). Pesquería y condición biológica del camarón *Cryphiops caementarius* (Molina, 1782) en ríos de Arequipa-Perú, 2016-2018. *Boletín Instituto del Mar Del Perú*, 35(1), 37-48. Recuperado a partir de <https://revistas.imarpe.gob.pe/index.php/boletin/article/view/287>

Seijo J, Defeo O, Salas S. (1997). *Bioeconomía pesquera. Teoría, modelación y manejo.* FAO Documento Técnico de Pesca 368.

Sparre, P. y Venema, S.C. (1997). *Introduction to tropical fish stock assessment.* Part 1. Manual FAO Fisheries Technical Paper. 306.1, Rev. 2.

Valencia Yauli, C. (2019). Repoblamiento gradual y controlada del camarón (*Cryphiops caementarius*) en los ríos Sama y Locumba de Tacna. *Ciencia & Desarrollo*, 6, 18-26. <https://doi.org/10.33326/26176033.1999.6.107>

Viacava M, Aitken R, Llanos J. (1978). *Estudio del camarón en el Perú* Boletín Instituto del Mar Del Perú, 3(5): 165-232 pp.

Wasiw J, Yopez V. 2016. Evaluación Poblacional del Camarón *Cryphiops caementarius* en Ríos de la Costa Sur del Perú. *Revista de Investigaciones Veterinarias del Perú* 2016; 26(2): 166-181pp.



¿SUBSANABLE O INSUBSANABLE?: LA NECESARIA PRECISIÓN DE LA PROCEDENCIA DE LA SUBSANACIÓN VOLUNTARIA EN LAS INFRACCIONES DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE LAS ACTIVIDADES PESQUERAS Y ACUÍCOLAS

Bruno Ramos Huaytalla

Resumen

Actualmente, no hay precisión acerca de la procedencia de la subsanación voluntaria en las infracciones del anexo del cuadro de sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (RFSAPA). En cambio, el Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre

(RISMFFS) sí establece la posibilidad de subsanación para cada infracción. En este contexto, en el sector pesquero surge la incertidumbre por la falta de previsibilidad para los involucrados, ya que no podrán determinar qué infracción es insubsanable a menos que revisen la extensa jurisprudencia del Ministerio de la Producción o que la autoridad resuelva la petición de dicha eximente en el caso específico. Al mismo tiempo, la entidad podría cambiar el criterio para subsanar una infracción, ya que en reiteradas ocasiones ha señalado que no se sujeta a su jurisprudencia, por no tener carácter vinculante, sino a la legislación.

Para resolver este problema, existen dos posibles soluciones. La primera es modificar el anexo del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas para incluir un ítem que indique la procedencia de la subsanación voluntaria por cada infracción. La segunda es que el Consejo de Apelación de Sanciones emita un acuerdo del Pleno que interprete cuáles infracciones pesqueras son subsanables y cuáles, insubsanables.

La subsanación voluntaria como eximente no es un mero capricho del legislador, ya que lo que se busca ahora, en atención a la regulación responsiva, no solo es la imposición de sanciones por la comisión de infracciones, sino la corrección del comportamiento indebido de los administrados, mediante la reparación de los efectos y daños producidos por la infracción pesquera.

Introducción

El Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (RFSAPA), aprobado por el Decreto Supremo 017-2017-PRODUCE, presenta una diversidad de falencias. Por ejemplo, carece del principio de no confiscatoriedad de las multas, no precisa el tipo de gravedad de la infracción por cada código del anexo del RFSAPA y no establece los topes en las multas. Al respecto, se ha identificado la problemática de la falta de precisión de la procedencia de la subsanación voluntaria en las infracciones recogidas en los códigos del anexo del RFSAPA.

Para este artículo se examinaron los requisitos de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa. Asimismo, se encontró que el Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre (RISMFFS), aprobado por Decreto Supremo 007-2021-MIDAGRI, hace la precisión de la posibilidad de subsanación por cada infracción. Por último, analizando la jurisprudencia del Consejo de Apelación de Sanciones (Conas) y la Dirección de Sanciones de Pesca y Acuicultura (DS-PA), y teniendo en cuenta los principios de seguridad jurídica y predictibilidad, se propone la inclusión del ítem “subsanción/forma de subsanar” en el anexo del RFSAPA o, en su defecto, la emisión de un acuerdo del Pleno del Conas que establezca cuáles infracciones pesqueras son subsanables y cuáles, insubsanables.

Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas

El RFSAPA regula la actividad de fiscalización en materia pesquera y acuícola, así como el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS). El Ministerio de la Producción (Produce), competente en pesca de mayor escala, menor escala y artesanal en Lima Metropolitana, y de los gobiernos regionales, competentes en pesca artesanal, son las entidades encargadas en este subsector. Estas encargan, a su vez, la fiscalización y sanción a sus distintos órganos. Sobre el particular, el Produce cuenta con la DS-PA como resolutor en primera instancia y con el Conas como encargado, en segunda instancia, de resolver los recursos de apelación.

Al dar lectura al RFSAPA, encontramos una diversidad de falencias. Al respecto, Grandez y Narro (2019) elaboraron un informe para el Produce en el que realizan propuestas de mejora para esta norma. Entre ellas destacan las siguientes:

1. La incorporación del principio de no confiscatoriedad de las multas, similar al regulado en el artículo 12 de la Resolución de Consejo Directivo 027-2017-OEFA-CD
2. La precisión del tipo de infracción en cada una de las infracciones, esto es, precisar si son muy graves, graves o leves
3. Establecer topes en las multas o un rango de mínimo a máximo. Esto no contraviene necesariamente con la actual metodología del cálculo de multas, ya que incluso el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Oefa) cuenta con una metodología de cálculo de multas y con topes por cada infracción regulada en sus resoluciones de Consejo Directivo (como la reciente RCD 0030-2022-OEFA/CD).

Al respecto, en el anexo del RFSAPA no se establece un ítem referido a la procedencia de la subsanación voluntaria en las infracciones pesqueras. Esto constituye un problema, ya que los administrados no conocen a primera vista si su actuación, tendiente a reparar los efectos nocivos que generó la conducta ilícita, podrá calificarse como subsanación voluntaria. Esta situación se aprecia en el siguiente cuadro (RFSAPA, 2017):

Cuadro 1

Cuadro de sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas

CÓDIGO	INFRACCIÓN	TIPO DE INFRACCIÓN	DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN
			TIPO DE SANCIÓN
INFRACCIONES GENERALES			
1	Impedir u obstaculizar las labores de fiscalización e investigación que realice el personal acreditado por el Ministerio de la Producción, la Dirección o Gerencia Regional de la Producción, el Instituto del Mar del Perú – Imarpe, los observadores de la Comisión Interamericana del Atún Tropical – CIAT u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente, así como negarles el acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera y acuícola, cuya presentación se exija de acuerdo con la normatividad sobre la materia.	GRAVE	MULTA
2	No presentar información u otros documentos cuya presentación se exige, en la forma, el modo y la oportunidad de acuerdo con la normatividad sobre la materia.	GRAVE	MULTA

La subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en los reglamentos sectoriales de infracciones y sanciones vinculados a recursos naturales

La subsanación voluntaria es una eximente de responsabilidad administrativa que se basa en la acción del administrado destinado a remediar las consecuencias nocivas sobre el bien jurídico provenientes de la conducta ilícita. En ese orden, los requisitos para la procedencia de la subsanación voluntaria (Lino, 2019) son los siguientes:

1. **Temporalidad.** El administrado debe realizar la subsanación voluntaria antes del inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), esto es, antes de la notificación de imputación de cargos.
2. **Voluntariedad.** La subsanación, para que sea voluntaria, requiere la libre decisión del administrado en buscar remediar los efectos de su actuación ilícita, sin mediar un mandato u orden de la autoridad administrativa.
3. **Reparación del daño causado.** Para que sea posible la subsanación voluntaria, resulta necesario analizar la naturaleza de la infracción, es decir, si se pueden revertir los efectos nocivos y el daño producido como consecuencia del actuar del administrado.

Si somos estrictos, el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (TUO-LPAG), aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS, señala en su artículo 257.1 (literal f) que la procedencia de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad solo tiene a la temporalidad y voluntariedad como requisitos expresos. El requisito de reparación del daño causado no está incluido en el TUO-LPAG, pero sí es acogido y desarrollado en la doctrina, la jurisprudencia administrativa y en los reglamentos sectoriales de PAS.

En algunos resulta obvio señalar que no procede la subsanación voluntaria. Por ejemplo, cuando se causa la muerte de especies de fauna silvestre, resulta imposible devolverlas a la vida, es decir, reparar los efectos del actuar ilícito del administrado. De igual modo, no procederá la subsanación voluntaria si se capturan recursos hidrobiológicos para extraerles las gónadas o mutilar otras partes de su organismo (infracción tipificada en el artículo 134.28 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado mediante Decreto Supremo 012-2001-PE), debido a que resulta imposible devolver dichas partes a la especie acuática para que pueda desenvolverse en el ecosistema marino como anteriormente lo hacía.

Sin embargo, en otros casos, la línea de procedencia de la subsanación voluntaria se hace difusa. Pongamos este ejemplo: un titular de la planta de procesamiento industrial pesquero no cumple con hacer el depósito bancario del monto completo correspondiente al decomiso de recursos hidrobiológicos para consumo humano indirecto dentro del plazo de 15 días naturales siguientes a la descarga (art. 134.66 del RLGP); sin embargo, realiza el pago antes del inicio del PAS sin mediar una orden de la administración. Al ser una infracción instantánea¹, una postura podría ser “es insubsanable, porque la conducta ilícita y el daño se consumaron en el mismo acto”. No obstante, ya ha habido casos en los cuales sí se declaró la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria cuando el administrado pagó el monto del decomiso fuera del plazo indicado, pero antes del inicio del PAS sin que mediara un requerimiento de la autoridad².

Por otro lado, al revisar la normativa sectorial, un aspecto que llama la atención del RISMFFS es la precisión de cuáles infracciones son subsanables (y el modo de subsanación) y cuáles, subsanables. En virtud de estas precisiones reglamentarias, los administrados conocen y tienen la certeza de cuáles infracciones son subsanables y cuáles no, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro (RISMFFS, 2021):

¹ Acuerdo 003-2017. Produce. <https://www.produce.gob.pe/images/produce/conas/pleno/acta-001-2017.pdf>

² Resolución Directoral 29-2022-PRODUCE/DS. Produce. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2890114/RD%20029-2022-PRODUCE-DS-PA.pdf.pdf>

Cuadro 2

Cuadro de infracciones y sanciones en materia forestal

N°	INFRACCIÓN	CALIFICACIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA	SUBSANABLE/ FORMA DE SUBSANAR
1	No establecer o no mantener los linderos, hitos u otras señales que permitan identificar el área del título habilitante.	Leve	Amonestación escrita	De 0.10 hasta 3 UIT	Sí / Establecer los linderos, hitos u otras señales.
2	No entregar o presentar información o documentación legalmente exigible en el plazo previsto o cuando la autoridad competente lo requiera.	Leve	Amonestación escrita	De 0.10 hasta 3 UIT	Sí / Entregar la información o documentación.
3	No mantener vigente la garantía de fiel cumplimiento en caso corresponda.	Leve	Amonestación escrita	De 0.10 hasta 3 UIT	Sí / Presentar la garantía de fiel cumplimiento.
4	No contar con el libro de registro de actos de regencia o no registrar en dicho libro la información de acuerdo con las disposiciones establecidas y/o no conservar los documentos que respalden los actos de regencia por cuatro años.	Leve	Amonestación escrita	De 0.10 hasta 3 UIT	Sí / Contar con el libro o registrar la información.

Sucede lo contrario en el RFSAPA y otras normas sectoriales. Por ejemplo, en todas las siguientes normas no se precisa cuáles infracciones son subsanables y cuáles no lo son:

- el Cuadro de tipificación de infracciones y sanciones en seguridad minera (Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería 003-2023-OS/CD),
- el Reglamento General de Infracciones y Sanciones (Resolución de Consejo Directivo 087-2013-CD-OSIPTEL),
- el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional (Decreto Supremo 002-2022-MINAM)
- la Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones en Materia Ambiental en el Sector Saneamiento (Decreto Supremo 024-2017-VIVIENDA), y
- la Tipificación de infracciones administrativas que establece escala de sanciones aplicable a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mediana y gran empresa (Resolución de Consejo Directivo 00030-2022-OEFA/CD).

En este contexto, la falta de precisión normativa de la procedencia de la subsanación voluntaria en las infracciones pesqueras vulnera los principios de seguridad jurídica y predictibilidad. El primer principio asegura a todos los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria (fundamento jurídico 3, STC 0001-0003-2003-AI/TC). El segundo principio implica, por su parte, que el administrado tenga la capacidad de poder predecir o comprender las soluciones o resultados finales que le ofrece la Administración, teniendo en cuenta un planteamiento que él formuló (Alva, 2010).

En algunos casos, los administrados del sector pesquero alegaron la subsanación voluntaria, pero el argumento fue desestimado por el análisis de la naturaleza de la infracción emitido por la DS-PA, cuya decisión suele ser confirmada por el Conas.

De hecho, el autor de este artículo realizó una consulta al Produce, a fin de saber cuáles infracciones del artículo 134 del RLGP son subsanables. La DS-PA respondió que no cuenta con una base y, aunque explicó los requisitos de la subsanación voluntaria, no precisó cuáles sí son posibles de subsanar³.

Entonces, en el sector pesquero, los administrados no conocerán si la infracción es subsanable a menos que lo aleguen y esto sea determinado por la autoridad sancionadora en el caso concreto. Vale decir que las resoluciones sancionadoras, publicadas en el portal del Produce, son cuantiosas, lo que genera grandes inversiones de tiempo (por el lapso necesario para realizar la búsqueda y analizar la procedencia de la subsanación voluntaria de las infracciones pesqueras) y de dinero (por tener que pagar la multa y, a su vez, al letrado luego de que la administración haya definido que la infracción es insubsanable). Lo anterior no sucede en materia forestal y de fauna silvestre, ya que esto se encuentra precisado en la vía reglamentaria.

La procedencia de la subsanación voluntaria en las infracciones pesqueras

Existen dos maneras de lograr la precisión de la procedencia de la subsanación voluntaria por cada infracción pesquera. La primera es modificar el anexo del RFSAPA y agregar, en cada ítem, si procede o no la subsanación. La segunda, teóricamente posible, es por medio de un acuerdo de Pleno del Conas; este acuerdo sería de conocimiento público al estar contenido junto con los otros acuerdos en la página de Produce⁴. Hasta la fecha, solo existe un acuerdo de Pleno sobre la subsanación voluntaria que repite lo ya expresado en el TUO-LPAG y no señala cuáles infracciones son subsanables y cuáles no⁵.

³ Memorando 00001040-2023-PRODUCE/DS-PA. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1Fyfvk3LNe9K2kK2yu0puov7JnuaqcAtl/view?usp=sharing>

⁴ Acuerdos de Pleno del CONAS. Produce. <https://www.produce.gob.pe/index.php/conas/pleno-del-conas>

⁵ Acuerdo N° 004-2017. Produce. <https://www.produce.gob.pe/images/produce/conas/pleno/acta-002-2017.pdf>

Acerca de la primera alternativa, en atención a la propuesta modificatoria del anexo del RFSAPA, algunos ejemplos de infracciones pasibles y no pasibles de subsanación voluntaria serían los siguientes:

Cuadro 3

Propuesta de mejora en el RFSAPA con algunos casos que incluye el ítem “subsanable/forma de subsanar”

CUADRO DE SANCIONES DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE LAS ACTIVIDADES PESQUERAS				
N°	INFRACCIÓN	TIPO DE INFRACCIÓN	SANCIÓN	SUBSANABLE / FORMA DE SUBSANAR
1	Impedir u obstaculizar las labores de fiscalización e investigación que realice el personal acreditado por el Ministerio de la Producción, la Dirección o Gerencia Regional de la Producción, el Instituto del Mar del Perú (Imarpe), los observadores de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente, así como negarles el acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera y acuícola, cuya presentación se exija de acuerdo a la normatividad sobre la materia.	GRAVE	MULTA	No.
2	No presentar información u otros documentos cuya presentación se exige, en la forma, el modo y la oportunidad, de acuerdo con la normatividad sobre la materia.	GRAVE	MULTA	Sí. / Entregar la información o documentación.
3	Presentar información o documentación incorrecta al momento de la fiscalización.	GRAVE	MULTA DECOMISO DEL TOTAL DEL RECURSO HIDROBIOLÓGICO	No.
5	Extraer recursos hidrobiológicos sin el correspondiente permiso de pesca.	GRAVE	MULTA DECOMISO DEL TOTAL DEL RECURSO HIDROBIOLÓGICO REDUCCIÓN DEL LMCE o PMCE, cuando corresponda, para la siguiente temporada de pesca, de la suma de los LMCE o PMCE correspondientes al armador, en una cantidad equivalente al LMCE o PMCE de la embarcación pesquera infractora.	Sí. / Obtener el permiso de pesca.
20	Realizar actividades extractivas sin contar a bordo con el correspondiente equipo del sistema de seguimiento satelital, o tenerlo en estado inoperativo o no registrado en el Centro de Control del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) para la flota pesquera que se encuentre obligada.	GRAVE	MULTA DECOMISO DEL TOTAL DEL RECURSO HIDROBIOLÓGICO	Sí. / Contar con el equipo satelital, tenerlo en estado operativo o registrarlo en el Centro de Control del SISESAT.

CUADRO DE SANCIONES DEL REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE LAS ACTIVIDADES PESQUERAS				
N°	INFRACCIÓN	TIPO DE INFRACCIÓN	SANCIÓN	SUBSANABLE / FORMA DE SUBSANAR
61	Operar incumpliendo los requisitos técnicos y metroológicos para los instrumentos de pesaje establecidos en la normatividad sobre la materia.		MULTA	Sí. / Acreditar el cumplimiento de los requisitos técnicos y metroológicos para los instrumentos de pesaje.
66	Incumplir con realizar el pago en la forma establecida por el Ministerio de la Producción del monto total del decomiso de recursos o productos hidrobiológicos para consumo humano directo o indirecto o no comunicar dicho pago dentro del plazo establecido por la normatividad sobre la materia.		MULTA	Sí. / Pagar el monto total del decomiso de recursos o productos hidrobiológicos para CHD o CHI y comunicarlo a la autoridad.

Los ejemplos anteriormente descritos se basan en las decisiones del Conas y la DS-PA, quienes decidieron aplicar o no aplicar la subsanación voluntaria antes del inicio del PAS como eximente de responsabilidad en los casos descritos en el siguiente cuadro:

Cuadro 4

Aplicación de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad por las infracciones pesqueras

Fecha de fiscalización	Hecho detectado / subsana	Resolución	Se declaró la subsanación	Sustento
16/02/2021	El administrado no cumplió con presentar la información de manera oportuna en el lugar donde realizaría la descarga.	1522-2023-PRODUCE/DS-PA	Sí.	Cumplió con informar el lugar donde realizaría descarga en la fecha (17/02/2021) antes de la notificación de cargos de fecha (25/05/2022).
13/03/2020	El administrado presentó información o documentación incorrecta al momento de la fiscalización	00011-2023-PRODUCE/CONAS-UT	No	No, debido a que los efectos del incumplimiento de la obligación no pueden ser revertidos.
11/11/2016	El administrado realizó faena de pesca sin obtener el permiso de pesca para operar la embarcación pesquera.	1697-2023-PRODUCE/DS-PA	Sí.	Obtuvo el permiso de pesca para la embarcación pesquera en la fecha (15/11/2019), antes de la fecha de notificación de los cargos (14/06/2022).
02/03/2020	La embarcación pesquera del administrado no contaba con equipo de seguimiento satelital instalado a bordo.	01268-2022-PRODUCE/DS-PA	Sí	El Centro de Control SISESAT informó a la DS-PA que la embarcación pesquera del administrado cuenta con equipo satelital registrado e instalado en la fecha 30/11/2020, es decir, antes de la fecha de notificación de cargos (08/03/2022).

Fecha de fiscalización	Hecho detectado / subsana	Resolución	Se declaró la subsanación	Sustento
07/01/2019	Los fiscalizadores detectaron que el administrado incumplió los requisitos técnicos y metrológicos para los instrumentos de pesaje, ya que tenía instalado el dispositivo electrónico PLC (Controlador Lógico Programable), que, de acuerdo con el artículo 1 (literal f) de la RM 358-2004-PRODUCE, no debería operar en instrumentos de pesaje.	401-2022-PRODUCE/DS-PA	Sí	Se desprende de las Actas de Instalación, Remoción y Sustitución de Precintos de Seguridad de Instrumentos de Pesaje de fechas 17/01/2019, 27/02/2019 y 01/03/2019, que el administrado retiró el prototipo de PLC y realizó el cambio de tablero electrónico antes de la fecha de notificación de cargos (09/07/2021).
15/05/2018	El administrado recibió el decomiso de recursos hidrobiológicos destinados para CHI en la fecha 14/05/2018 y no cumplió con realizar el pago del monto total por el decomiso dentro del plazo de 15 días calendario posteriores a la fecha de entrega del recurso.	29-2022-PRODUCE/DS-PA	Sí	Pagó el monto total del decomiso en las fechas 19/06/2018 y 20/11/2018, esto es, antes de la fecha de notificación de los cargos (04/11/2021).

Luego de una revisión de la jurisprudencia del Conas y la DS-PA, podemos señalar que no hay un análisis de la posibilidad de subsanación ante la infracción “obstaculización de la fiscalización pesquera” contenida en el ítem 1 del anexo del RFSAPA. Sin perjuicio de ello, sería una infracción insubsanable, debido a que es de naturaleza instantánea, cuyos efectos no son posibles de reparar. En este supuesto, cuando se obstaculiza el ingreso a las instalaciones de propiedad del administrado, se impide que la autoridad pueda ejercer sus funciones y verificar en el lugar de los hechos si la empresa cumple con las normas pesqueras durante ese preciso momento. Dicho criterio es compartido por el Oefa en las resoluciones directorales 1131-2017-OEFA/DFSAI, 0212-2018-OEFA/DFAI y 0846-2018-OEFA/DFAI.

Sobre la segunda manera, es necesario precisar que el Pleno del Conas está conformado por todos los miembros de las áreas especializadas del Conas y por el director general, aunque si el asunto es de materia pesquera el Pleno solo estará integrado por los miembros de las áreas especializadas de dicho subsector (art. 26 del Reglamento Interno del Conas). El Pleno tiene por objeto “uniformizar y definir técnicos y legales para mejor resolver los asuntos a cargo del Conas” (art. 25 del Reglamento Interno del Conas). En ese sentido, a través de los acuerdos del Pleno del Conas, se interpreta el sentido y alcance de las normas del régimen pesquero con el fin de resolver, uniformemente, los casos.

De este modo, el Conas, por medio de un acuerdo del Pleno donde participen los miembros titulares y suplentes de las áreas especializadas en pesquería, podría interpretar cuáles infracciones pesqueras contenidas en los ítems del anexo del RFSAPA son subsanables o insubsanables. Si esto ocurre, el criterio para resolver en

cada caso que se invoque la ocurrencia de la subsanación voluntaria sería uniforme, puesto que, en algunos casos, sería claro que procede y en otros, que no, sobre la base del acuerdo.

También el Conas podría generar predictibilidad con la emisión de precedentes vinculantes que señalen la naturaleza de las infracciones y la posibilidad de su subsanación, tal como ha ocurrido con los precedentes del Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA), donde se señaló que el exceso de límites máximos permisibles (Resolución 443-2018-OEFA/TFA-SMEPIM) y la no realización del monitoreo ambiental (Resolución 463-2018-OEFA/TFA-SMEPIM) son infracciones insubsanables.

A pesar de ser posible lo anterior, a la fecha del presente artículo, el Conas no ha emitido ningún precedente vinculante, por lo que la única manera para conocer la posibilidad de subsanación voluntaria en alguna infracción pesquera es leer la voluminosa jurisprudencia de la entidad. Cabe advertir sobre lo último que los reiterados y uniformes pronunciamientos del Conas o la DS-PA sobre un tema (por ejemplo, si procede o no la subsanación voluntaria en una específica infracción) no determinarían que estas autoridades se sujeten a sus criterios establecidos previamente, pues, en muchas ocasiones, han señalado que solo se sujetan a las normas legales e infralegales, mas no a su propia jurisprudencia, ya que esta carece de carácter vinculante.

Si se busca una mejora del RFSAPA, entonces resulta necesario que se tome de ejemplo a los anexos del RISMFFS, a efectos de establecer cuáles infracciones pesqueras son subsanables y cuál es su modo de subsanación; se podría dejar en blanco las demás o precisar aquellas que no son subsanables. Con la precisión a nivel reglamentaria, se generaría seguridad jurídica y predictibilidad. Todos los administrados sabrían si la autoridad sancionadora actuará declarando la procedencia de la subsanación voluntaria, dependiendo de lo previsto en RFSAPA, y podrían predecir cuál será el resultado final de su pedido de eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, lo que acarrearía el archivo definitivo del PAS.

Por último, recordemos que la subsanación voluntaria como eximente no es un mero capricho del legislador, puesto que lo que se busca en un moderno régimen administrativo sancionador no es solo la imposición de sanciones por la comisión de conductas ilícitas, sino la corrección del modo de actuación injusto de los administrados, a través de la reparación de los efectos y daños producidos por la infracción pesquera.

Conclusiones y recomendaciones

Existen deficiencias en el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, entre las cuales destaca especialmente la falta de precisión en la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en las infracciones pesqueras. En contraste, se destaca que el Reglamento de Infracciones y Sanciones

en Materia Forestal y de Fauna Silvestre es más preciso en cuanto a la posibilidad de subsanación por cada infracción.

La carencia de claridad sobre la subsanación voluntaria en el RFSAPA vulnera los principios de seguridad jurídica y predictibilidad. Por este motivo, se sugiere la inclusión del ítem "subsanable/forma de subsanar" en el anexo del RFSAPA o la emisión de un acuerdo del Pleno del Consejo de Apelación de Sanciones que interprete qué infracciones pesqueras son subsanables o insubsanables. Finalmente, es necesario destacar que esta mejora en la normativa sería fundamental para brindar certeza y coherencia en la aplicación de las sanciones y en el cumplimiento de las normas legales en el sector pesquero y acuícola.

Referencias bibliográficas

Publicaciones

Alva, M. (2010). *La importancia del uso de los precedentes en materia tributaria.* Recuperado de: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2010/11/16/la-importancia-del-uso-de-los-precedentes-en-materia-tributaria-la-jurisprudencia-del-tribunal-fiscal-y-del-tribunal-constitucional/>

Grandez, P. y Narro, Z. (2019). *Situación actual y recomendaciones para el cumplimiento del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas.* Informe de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental para Produce. SPDA.

Lino, A. (2019). *La subsanación voluntaria como condición eximente de responsabilidad administrativa en la Ley de Procedimiento Administrativo General* [Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno]. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/16284>

Normativa

Oefa. (2022). *Resolución de Consejo Directivo No 00030-2022-OEFA/CD, Tipificación de infracciones administrativas y establecen escala de sanciones aplicable a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mediana y gran empresa.*

Osinermin. (2023). *Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería No 003-2023-OS/CD, Cuadro de tipificación de infracciones y sanciones en seguridad minera.*

Osiptel. (2013). *Resolución de Consejo Directivo No 087-2013-CD-OSIPTEL, Reglamento General de Infracciones y Sanciones.*

Poder Ejecutivo. (2001). *Decreto Supremo No 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca.*

Poder Ejecutivo. (2002). *Decreto Supremo No 004-2002-PRODUCE, Modifican el Reglamento de la Ley General de Pesca y los DD.SS. números 004 y 008-2002-PE y 003-98-PE.*

Poder Ejecutivo. (2003). *Decreto Supremo No 010-2003-PRODUCE, Modifican el Reglamento de la Ley General de Pesca.*

Poder Ejecutivo. (2003). *Decreto Supremo No 017-2003-PRODUCE, Establecen medidas de ordenamiento pesquero para evitar la pesca ilegal y permitir que el derecho de propiedad de embarcaciones pesqueras sustituidas y sin permiso de pesca se ejerza sin afectar recursos hidrobiológicos.*

Poder Ejecutivo. (2007). *Decreto Supremo No 015-2007-PRODUCE, Modificación del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo No 012-2001-PE.*

Poder Ejecutivo. (2008). *Decreto Supremo No 002-2008-PRODUCE, Modificación de los numerales 27.1 y 27.2 del artículo 27 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo No 012-2001-PE.*

Poder Ejecutivo. (2012). *Decreto Supremo No 008-2012-PRODUCE, Decreto Supremo que establece medidas para la conservación del Recurso Hidrobiológico.*

Poder Ejecutivo. (2013). *Decreto Supremo No 009-2013-PRODUCE, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley General de Pesca y el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, a efectos de disminuir la captura de ejemplares en tallas o pesos menores a los autorizados.*

Poder Ejecutivo. (2016). *Decreto Supremo No 024-2016-PRODUCE, Decreto Supremo que establece medidas para fortalecer el control y vigilancia de la actividad extractiva para la conservación y aprovechamiento sostenible del recurso anchoveta.*

Poder Ejecutivo. (2017). *Decreto Supremo No 017-2017-PRODUCE, Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas. Lima.*

Poder Ejecutivo. (2017). *Decreto Supremo No 024-2017-VIVIENDA, Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones en Materia Ambiental en el Sector Saneamiento.*

Poder Ejecutivo. (2018). *Decreto Supremo No 006-2018-PRODUCE, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas aprobado mediante Decreto Supremo No 017-2017-PRODUCE, el Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo No 012-2001-PE y el Reglamento de la Ley General de Acuicultura aprobado mediante Decreto Supremo No 003-2016-PRODUCE.*

Poder Ejecutivo. (2019). *Decreto Supremo No 004-2019-JUS*, Texto Único Ordenado de Ley No 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

Poder Ejecutivo. (2019). *Decreto Supremo No 007-2019-PRODUCE*, Decreto Supremo que modifica los artículos 43 y 45 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo No 012-2001-PE.

Poder Ejecutivo. (2020). *Decreto Supremo No 004-2020-PRODUCE*, Decreto Supremo que adecúa la Normativa referida a las actividades de extracción y procesamiento pesquero, en el marco del análisis de calidad regulatoria.

Poder Ejecutivo. (2020). *Decreto Supremo No 004-2020-PRODUCE*, Decreto Supremo que adecúa la Normativa referida a las actividades de extracción y procesamiento pesquero, en el marco del análisis de calidad regulatoria.

Poder Ejecutivo. (2021). *Decreto Supremo No 005-2021-PRODUCE*, Decreto Supremo que deroga el numeral 102 del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo No 012-2001-PE y el código 102 del Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo No 017-2017-PRODUCE.

Poder Ejecutivo. (2021). *Decreto Supremo No 007-2021-MIDAGRI*, Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre.

Poder Ejecutivo. (2022). *Decreto Supremo No 002-2022-MINAM*, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional.

Produce. (2021). *Resolución Ministerial No 378-2021-PRODUCE*, Reglamento Interno del Consejo de Apelación de Sanciones del Ministerio de la Producción.

Jurisprudencia

Oefa. (2017). *Resolución Directoral No 1131-2017-OEFA/DFSAI*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2082025/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%201131-2017-OEFA/DFSAI.pdf?v=1628914827>

Oefa. (2018). *Resolución Directoral No 0212-2018-OEFA/DFAI*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2068399/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%200212-2018-OEFA/DFAI.pdf?v=1628449491>

Oefa. (2018). *Resolución Directoral No 0846-2018-OEFA/DFAI*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2249698/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%200846-2018-OEFA/DFAI.pdf?v=1634222169>

Produce. (2022). Resolución Directoral No 01268-2022-PRODUCE/DS-PA. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3394514/RD%201268-2022-PRODUCE-DS-PA.pdf?v=1657647234>

Produce. (2022). Resolución Directoral No 29-2022-PRODUCE/DS-PA. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2890114/RD%20029-2022-PRODUCE-DS-PA.pdf.pdf>

Produce. (2022). Resolución Directoral No 401-2022-PRODUCE/DS-PA. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2998968/RD%20401-2022-PRODUCE-DS-PA.pdf.pdf>

Produce. (2023). Resolución Consejo de Apelación de Sanciones No 00011-2023-PRODUCE/CONAS-UT. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4075031/RCONAS-011-2023-PRODUCE-CONAS-UT.pdf.pdf>

Produce. (2023). Resolución Directoral No 1697-2023-PRODUCE/DS-PA. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4681404/RD%201697-2023-PRODUCE-DS-PA.pdf?v=1686696260>

Produce. (2017). Acuerdo No 003-2017. <https://www.produce.gob.pe/images/produce/conas/pleno/acta-001-2017.pdf>

Produce. (2017). Acuerdo No 004-2017. <https://www.produce.gob.pe/images/produce/conas/pleno/acta-002-2017.pdf>

Produce. (2022). Resolución Directoral No 29-2022-PRODUCE/DS-PA. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2890114/RD%20029-2022-PRODUCE-DS-PA.pdf.pdf>

Produce. (2023). Resolución Directoral No 1522-2023-PRODUCE/DS-PA. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4635050/RD%201522-2023-PRODUCE-DS-PA.pdf?v=1685567034>

Tribunal Constitucional del Perú. (2003). Sentencia recaída en el expediente 0001/0003-2003-AI/TC. Colegios de notarios de los distritos notariales de Lima, Callao y Arequipa contra el Poder Ejecutivo. 4 de julio. Recuperada de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00001-2003-AI%2000003-2003-AI.html>

Tribunal de Fiscalización Ambiental. (2018). Resolución No 443-2018-OEFA/TFA-SMEPIM. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2026282/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%20443-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.pdf?v=1626882213>

Tribunal de Fiscalización Ambiental. (2018). Resolución No 463-2018-OEFA/TFA-SMEPIM. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2026261/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%20463-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.pdf?v=1626881862>



LISTA DE AUTORES



Shadia Paz Majluf

Bióloga de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, con cinco años de experiencia en pesca artesanal. Especializada en gestión de proyectos socio-productivos de pesca artesanal, capacitación comunitaria y educación ambiental con enfoque en zonas marino costeras. Actualmente, se desempeña como analista de capacitación en pesca artesanal en el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero.



Kristhian Pinazo Beltrán

Biólogo, maestro en ciencias de Gerencia, Auditoría y Gestión Ambiental por la Universidad Nacional de San Agustín (UNSA), estudiante de Maestría en Gestión de Recursos Acuáticos por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV). Es investigador de pesquerías continentales, ecología acuática, relación recurso -ambiente y evaluación económica – ecológica.



Bruno Ramos Huaytalla

Abogado por la Universidad Científica del Sur. Cuenta con estudios en derecho administrativo, derecho pesquero y derecho ambiental. Es autor de publicaciones en dichas materias, conferencista nacional y revisor de revistas internacionales. Actualmente, se desempeña como abogado en el Programa de Gobernanza Marina de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Una selección de los tres mejores ensayos desarrollados como parte de Curso de capacitación en Derecho Pesquero 2023, que exploran y analizan asuntos álgidos en torno a temas marinos y pesqueros que deben ser mejorados con urgencia. Este compilado menciona vacíos de información científica (tanto básica como aplicada) acerca de especies marinas claves, por falta de capacitación técnica y científica entre los tomadores de decisiones, por instrumentos de gestión inadecuados, así como por una falta de visión integral de país hacia el mar. Esta publicación es una importante contribución académica a la implementación de medidas tangibles y concretas en favor de la gestión responsable del mar peruano.



Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

