



Fiscalización pesquera

José Bringas

Gobernanza Marina

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental



SPDA

ÍNDICE

- 1 Implementación de la fiscalización pesquera
- 2 Aplicación de medidas correctivas y/o cautelares
- 3 Aplicación del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE: Reglamento de Fiscalización y Sanción de Actividades Acuícolas



1. IMPLEMENTACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN PESQUERA



SPDA

+ A) ¿CUÁL ES EL ROL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO?

- El derecho administrativo interviene en la actividad de los particulares mediante técnicas de **regulación y control**.
- Todas las entidades deben adecuar sus procedimientos especiales a las disposiciones de la LPAG (Decreto Supremo 004-2019-JUS).
- Las EFA pueden imponer **sanciones**, y dictar **medidas preventivas y correctivas** (Decreto Legislativo N° 1389).



SPDA

+ Tipos de competencias administrativas

- ✓ Competencias exclusivas (ordenamiento pesquero, tipificación de infracciones, etc.)
- ✓ Competencias compartidas (fiscalización de la pesca artesanal).
- ✓ Competencias delegadas.



+ B) ¿QUÉ ES LA FISCALIZACIÓN?

La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, **supervisión**, control o inspección sobre el **cumplimiento de las obligaciones**, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de: (i) cumplimiento normativo, (ii) de prevención y gestión del riesgo y (iii) tutela de los bienes jurídicos protegidos.



SPDA

+ La potestad de fiscalización administrativa

¿Por qué suele fallar?

¿Cómo hacer para mejorar la fiscalización?

- Fiscalización es lo mismo que supervisión, inspección, vigilancia, control, seguimiento, etc.
- **LPAG:** Por la diversidad de nomenclatura, el art. 239.2 del TUO de la LPAG dispone que “Independientemente de su denominación, las normas especiales que regulan esta función se interpretan y aplican en el marco de las normas comunes del Capítulo de Fiscalización”.



+ La potestad de fiscalización administrativa

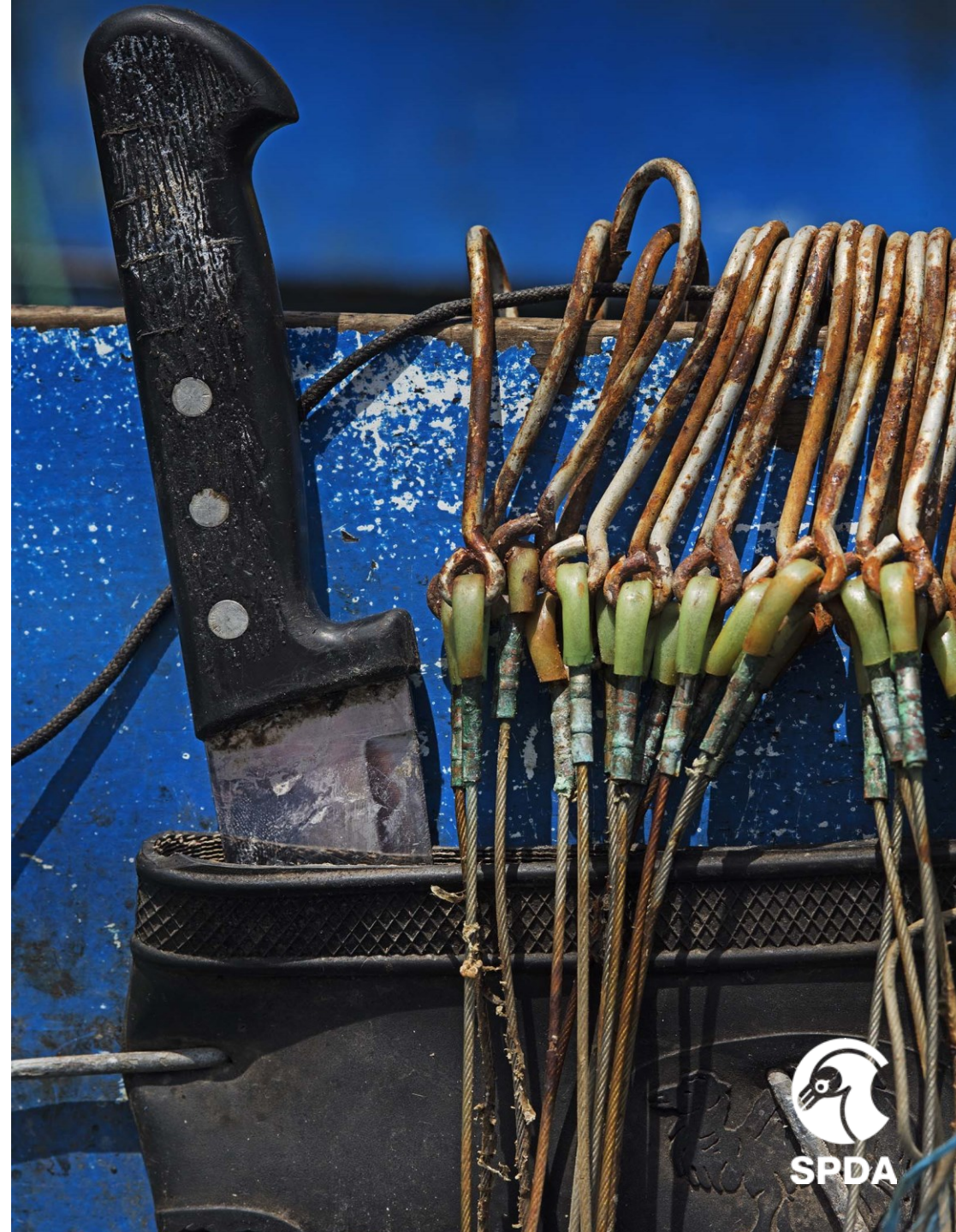
- Es una potestad distinta de la potestad sancionadora.
- Naturaleza jurídica de la fiscalización. No constituye un procedimiento administrativo, sino una actividad.
- Deberes de inspector.
- Deberes de los pescadores fiscalizados.
- Derechos de los pescadores fiscalizados.





Entidades competentes en materia de fiscalización pesquera

- ✓ **PRODUCE / GORE:** Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas (DS N° 017-2017-PRODUCE).
- ✓ **SANIPES:** Reglamento de Fiscalización Sanitaria (RPJ N° 036-2020-SANIPES/PE).
- ✓ **DICAPI:** Reglamento del DL 1147 que regula el fortalecimiento de la Autoridad Marítima (DS N° 015-2014-DE).
- ✓ **OEFA:** Tipificación de infracciones y sanciones aplicable a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mediana y gran empresa (RCD 038-2017-OEFA/CD).
- ✓ **FEMA:** Fiscalización de la extracción ilegal de recursos hidrobiológicos (Arts. 308-B y 309 del Código Penal).





C) NUEVAS TENDENCIAS EN FISCALIZACIÓN

- Régimen tradicional de la fiscalización ambiental.
- **LPAG:** Nueva tendencia de la fiscalización con enfoque de prevención y gestión de riesgos, eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria y supervisión orientativa.
- **Fiscalización responsiva:** La fiscalización no tiene una finalidad sancionadora, ni disuasiva; más bien es persuasiva. Busca promover el cumplimiento voluntario, como primera medida. La sanción es la última ratio.



SPDA



C) NUEVAS TENDENCIAS EN FISCALIZACIÓN

- **Principios de la Fiscalización:** Costo-eficiencia, Coordinación interinstitucional, Orientación a riesgos, Regulación responsiva, Preventivo y correctivo, Promoción del cumplimiento, supervisión basada en evidencia.
- **Nuevo tipo de supervisión: la Supervisión Orientativa.**
 - ✓ La subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad.
 - ✓ Tipos de supervisión: Regular y especial.
 - ✓ Clasificación de la supervisión: *in situ* y de gabinete.



SPDA

¿Existe competencia compartida sobre la fiscalización pesquera?

POSICIÓN DE LOS GR

Constitución Política de 1993

Artículo 192.- Los gobiernos regionales [...] son competentes para: [...]

7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de [...] pesquería [...] y medio ambiente, conforme a ley.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales – Ley N° 27867

Artículo 52.- Funciones en materia pesquera

j) Vigilar el estricto cumplimiento de las normas vigentes sobre pesca artesanal y su exclusividad dentro de las cinco millas marinas. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes.

POSICIÓN DE PRODUCE

Resolución Ministerial N° 00087-2023-PRODUCE

Plan Anual de Transferencia de Sectorial - Año 2023

- El Plan de Transferencia de funciones del 2023 establece que las funciones previstas en el literal j) del artículo 52 de la LOGR son transferibles (p. 9) a los 11 GR del litoral, incluyendo la región de Callao.
- Sin embargo, también se precisa que la transferencia de dicha función está pendiente, a cargo del PRODUCE en el marco de su rectoría a cargo de la DGSF-PA (p. 11).

Base legal: Constitución art. 192 y LOGR art. 52 lit. j).

¿Existe competencia compartida sobre la fiscalización pesquera?

La opinión del Tribunal Constitucional (TC) ha evolucionado a lo largo de los años:

1. En 4 casos resueltos entre 2009 y 2010 (Demandas de PRODUCE contra Ordenanzas Regionales de [Tumbes](#), [Ica](#), [Tacna](#) y [Moquegua](#)), el TC decidió que la fiscalización pesquera es una competencia compartida: ***PRODUCE debe aprobar la normativa pesquera y los GR deben encargarse de fiscalizar su cumplimiento en las actividades de la pesca artesanal dentro de las primeras 5 millas.***
2. Sin embargo, en 2013, en una demanda contra una Ordenanza Regional de [Áncash](#), el TC indicó que, si bien de acuerdo con la ley, la fiscalización pesquera es una competencia compartida entre PRODUCE y los GR, ***no se ha transferido efectivamente.***
3. Finalmente, en 2020, en una demanda contra una Ordenanza Regional de [Arequipa](#), el TC decidió que, dado que la fiscalización pesquera es una competencia compartida entre PRODUCE y los GR (f.j. 57-59) ***los GR deben coordinar la implementación de esta competencia*** (f.j. 61).

¿Existe competencia compartida sobre la fiscalización pesquera?

- Entre 2018 y 2019 SPDA consultó con PRODUCE el estado de avance del proceso de transferencia de la función de fiscalización. Las Direcciones que emitieron informes en respuesta a nuestra consulta dieron respuestas en sentidos opuestos:
 - *"Se encuentra en evaluación la identificación de los procesos esenciales de competencia exclusiva y compartida, en el marco de revisión y validación de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones del Ministerio"*.
 - *"Es intransferible"*.
- ¿Qué problemas genera la situación actual?
 - Posible vulneración de principio *non bis in ídem*. Inseguridad jurídica
 - Si se judicializa, podría devenir en la nulidad de cientos de PAS y sanciones y/o multas impuestas.
- En SPDA consideramos que **formalmente, la fiscalización aún es una competencia exclusiva de PRODUCE, incumpliendo lo dispuesto por la LOGR**. Sin perjuicio de lo cual, los GR sí pueden y **varios efectivamente coordinan con PRODUCE las acciones de fiscalización y PAS de las actividades pesqueras artesanales en las primeras 5 millas**. Depende de voluntad política de PRODUCE y GR -> Piura solicitó la transferencia de funciones en 2021 y en 2023 PRODUCE identificó para la transferencia a los 11 GR costeros, Callao dentro del Grupo 2.



CASO PRÁCTICO: ¿CUÁL ES LA AUTORIDAD COMPETENTE?

Una embarcación artesanal se encuentra desembarcando recursos hidrobiológicos vedados. En este caso, ¿Qué entidad es la competente para fiscalizar?

Si al momento de la fiscalización, el patrón indica que ha extraído los recursos fuera de las 5 millas ¿Cambia la entidad competente?

Y si el desembarco de esos recursos hidrobiológicos en veda extraídos dentro de las 5 millas es realizado por una embarcación de menor escala ¿Qué entidad es la competente para fiscalizar?



2. APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS Y/O CAUTELARES PARA LAS EMBARCACIONES ARTESANALES



+ ¿QUIÉNES PUEDEN FISCALIZAR EMBARCACIONES EN EL MAR?

- PRODUCE, GR y DICAPI son las autoridades competentes.
- La calificación de las infracciones se enmarca dentro del art. 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca y dentro del Reglamento de DICAPI (D.S. 015-2014-DE).
- Ante este caso, pueden dictarse medidas cautelares (decomiso) y correctivas (multa).





CASO PRÁCTICO: ¿CUÁL ES LA AUTORIDAD COMPETENTE?

Una embarcación artesanal se encuentra faenando dentro de las 5 millas, sin embargo, esta no cuenta con ninguna autorización de pesca. En este caso, ¿quién es la entidad encargada de la fiscalización?



3. DECRETO SUPREMO N° 017-2017-PRODUCE: REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE ACTIVIDADES ACUÍCOLAS

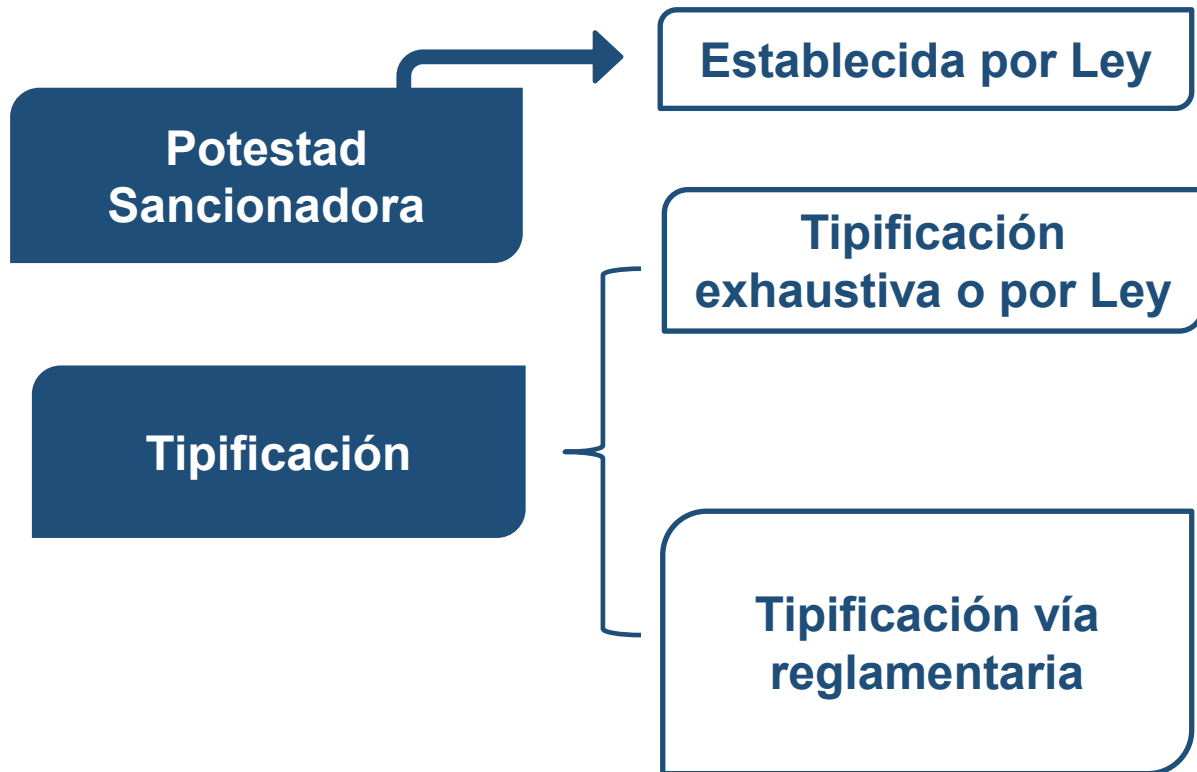


+ A) ¿QUÉ ES EL DERECHO SANCIONADOR?

- Potestades administrativas: Son atributos con los que cuenta la Administración Pública para garantizar la protección de los bienes de interés público.
- Potestad normativa, potestad de tipificación, potestad sancionadora.
- La potestad sancionadora es el poder de la Administración Pública para castigar a los administrados.
- *Ius puniendi* del Estado:
 - ✓ Penal
 - ✓ Administrativo Sancionador



+ Tipificación de infracciones y sanciones



+ B) ¿QUÉ ES LA POTESTAD SANCIONADORA?

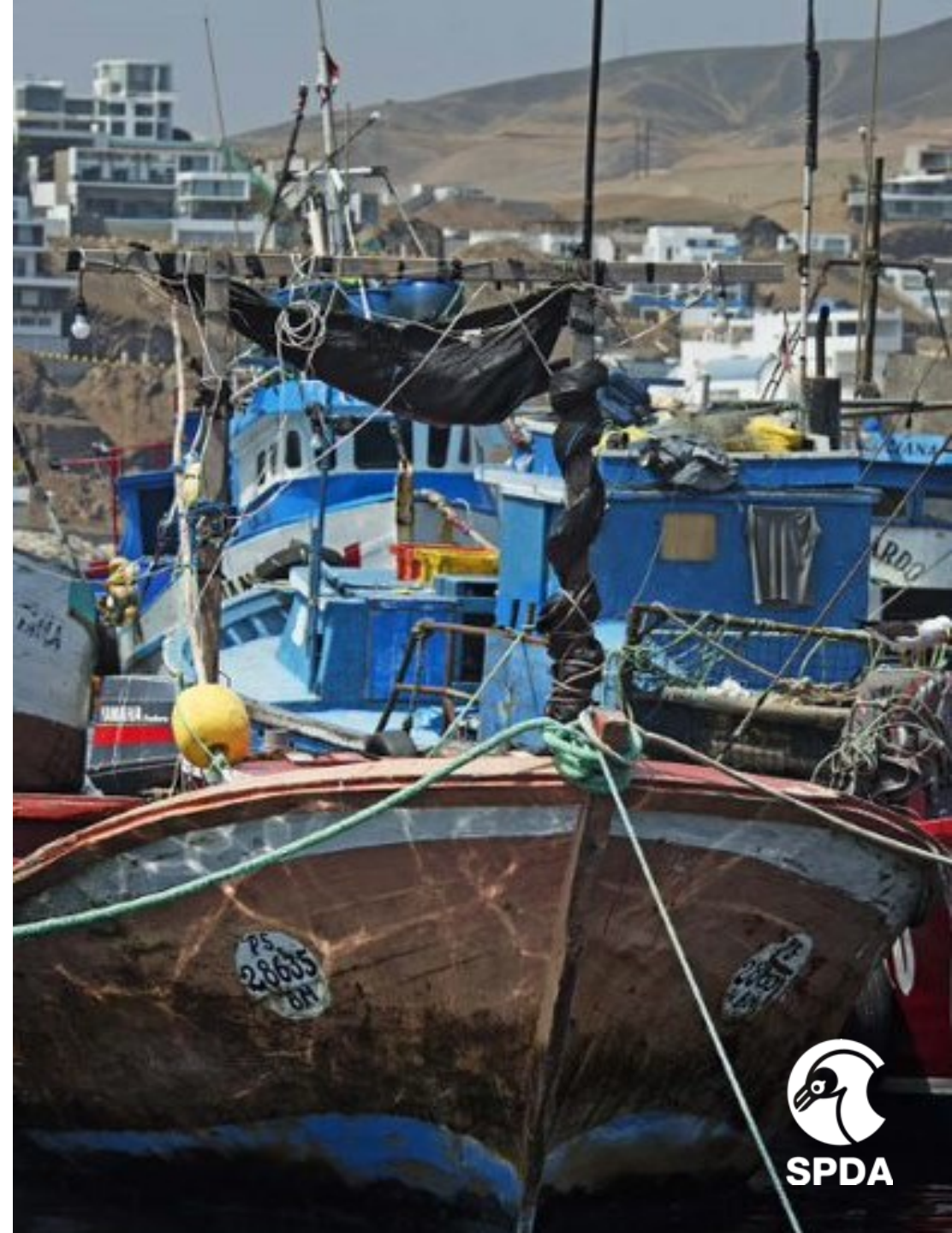
LPAG (Art. 247.2):

Las sanciones administrativas pueden ser monetarias o no monetarias.



+ Principios limitantes de la potestad sancionadora

- Legalidad.
- Debido procedimiento.
- Razonabilidad.
- Tipicidad.
- Causalidad.
- Presunción de licitud.
- Culpabilidad.
- *Non bis in idem* (Produce y GORE).
- No confiscatoriedad.





C) PROCESO DE FISCALIZACIÓN

Acciones previas a la fiscalización:

- La autoridad puede pedir acompañamiento de otras autoridades públicas en calidad de observadores.
- Identificación del fiscalizador con documentación para acreditarse ante el administrado o persona dentro del lugar fiscalizado.

Acciones durante la fiscalización:

- Verificar el cumplimiento del ordenamiento pesquero y las condiciones previstas en el título habilitante respectivo.
- Levantar actas de infracción según corresponda y de la medida administrativa, en caso de presunta infracción.





Entidades competentes en la fiscalización pesquera

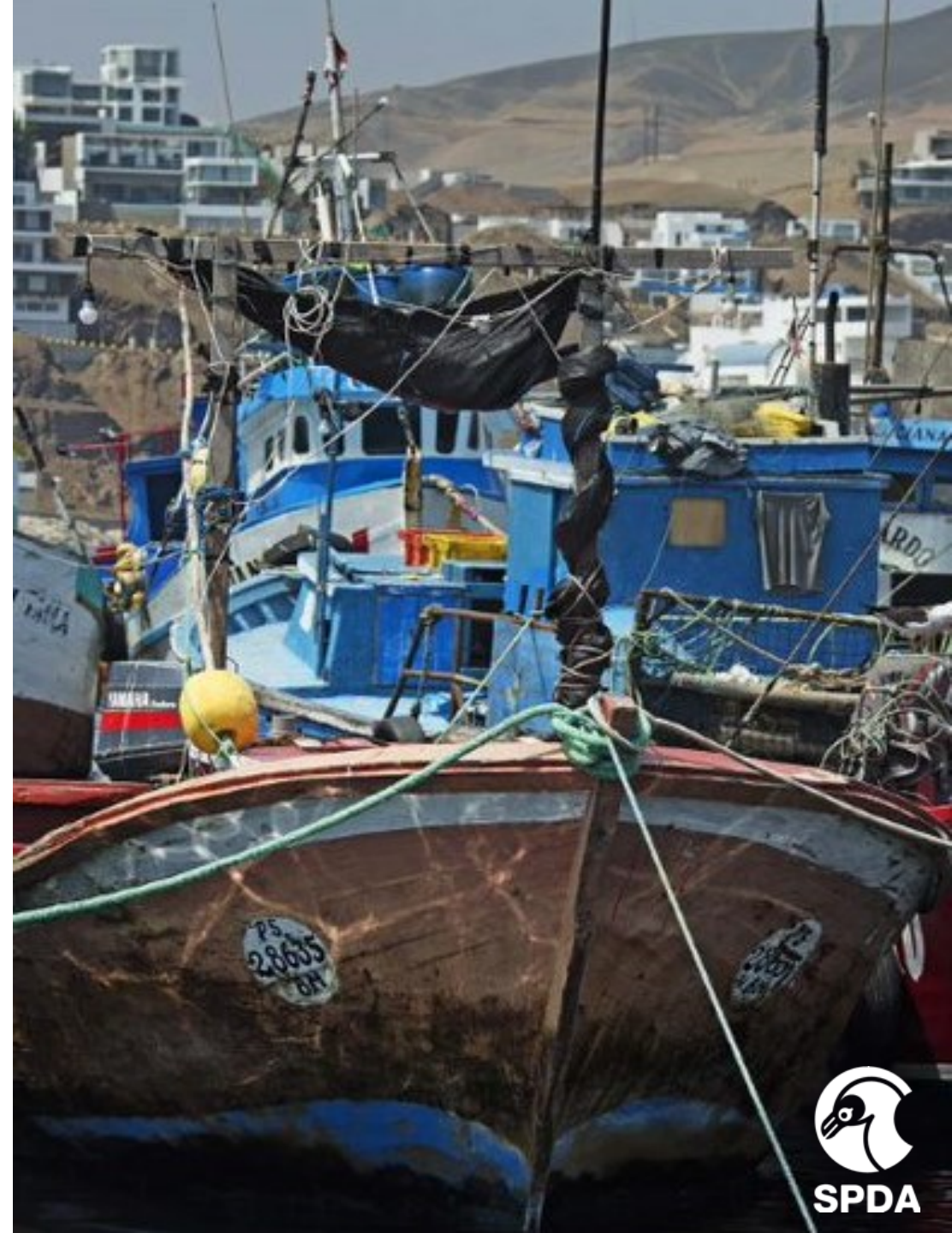
- PRODUCE y GR como autoridades competentes.
- El proceso de descentralización en la pesca artesanal.
- El último Plan de Transferencia del 2023 establece que las funciones previstas en el Literal j) del artículo 52 de la LOGR son transferibles a los 11 GR costeros (p. 9).
- Sin embargo, también se precisa que la transferencia de dicha función está a cargo del PRODUCE en el marco de su rectoría a cargo de la DGSP-PA (p.9).
- Estado actual de la fiscalización pesquera.



SPDA

+ Facultades de los fiscalizadores

- ✓ Fiscalizar dentro de las áreas en donde se realice actividad pesquera y vinculadas, así como el tener acceso a estas.
- ✓ Levantar actas de fiscalización, actas de decomiso y demás documentos necesarios en el marco de las actividades de fiscalización, así como generar medios probatorios con la ejecución de evaluaciones de por medio que este implique.
- ✓ Dictar y ejecutar las medidas correctivas y cautelares.
- ✓ Exigir a los administrados la presentación de documentos.
- ✓ Solicitar el auxilio de la fuerza pública para garantizar el cumplimiento de sus funciones



+ Conclusión de la actividad de fiscalización

Art. 245 TUO LPAG

- La certificación o constancia de conformidad de la actividad desarrollada por el administrado.
- La recomendación de mejoras o correcciones de la actividad desarrollada por el administrado.
- La advertencia de la existencia de incumplimientos no susceptibles de ameritar la determinación de responsabilidad administrativa.
- La recomendación del inicio de un procedimiento con el fin de determinar las responsabilidades administrativas que correspondan.
- La adopción de medidas correctivas. (preventivas).
- Otras formas según lo establezcan las leyes especiales.



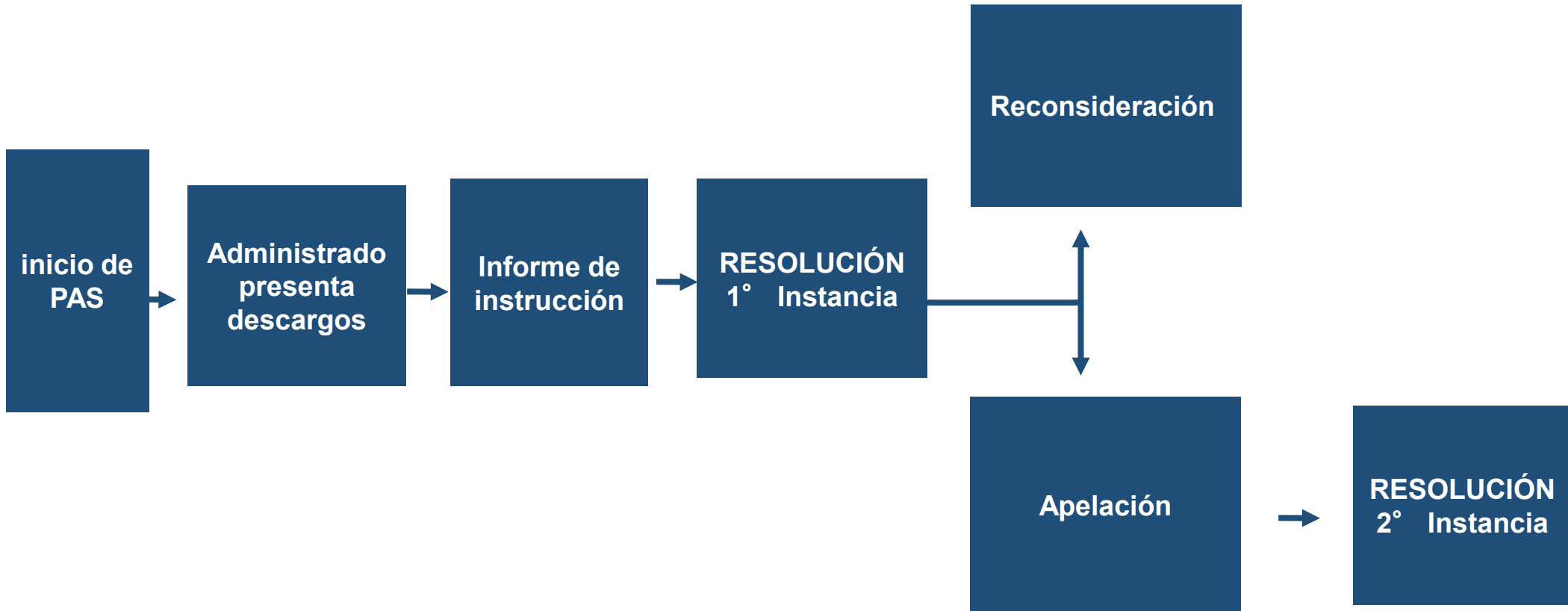


D) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (PAS)

- El objeto del procedimiento sancionador es investigar la posible comisión de infracciones y, de acreditarse, imponer una sanción, así como las medidas complementarias que correspondan.
- El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio.
- Participación de organizaciones con legítimo interés.



+ Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS)



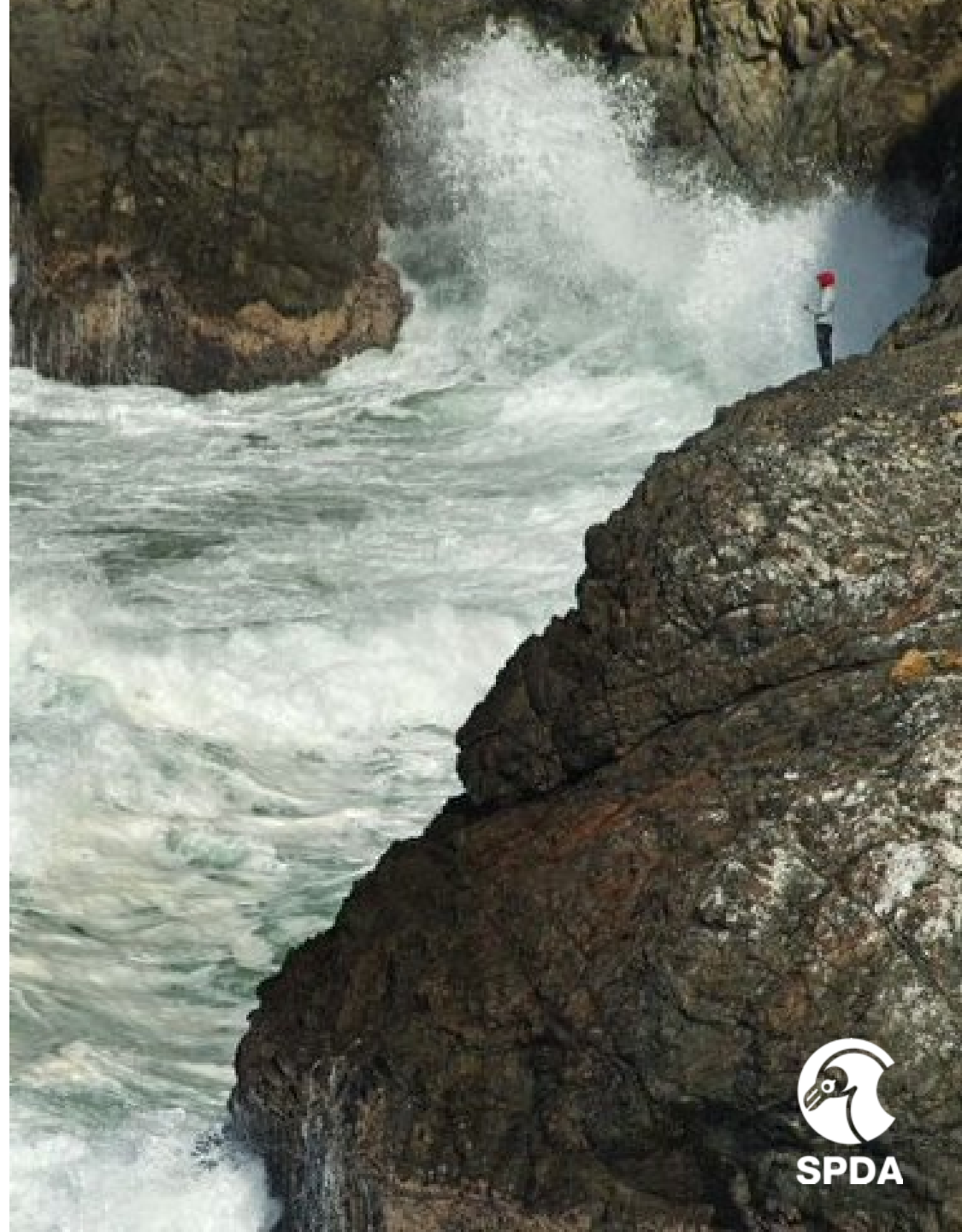
+ Autoridades del PAS

- **Autoridad Instructora:** Es el órgano facultado para imputar cargos, solicitar el dictado de medidas cautelares, desarrollar las labores de instrucción y actuación de pruebas durante la investigación en primera instancia, y formular la correspondiente propuesta de resolución.
- **Autoridad Decisora:** Es el órgano competente para determinar la existencia de infracciones administrativas, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.



+ Notificación de imputación de cargos

- Notificar a los administrados los hechos, la calificación de las infracciones (muy grave, grave, leve), la expresión de las sanciones (escala de sanciones), la autoridad competente para imponer la sanción (**Instrucción - imputación de cargos**).
- Otorgar al administrado un plazo de **cinco días** para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico. (**Derecho de defensa**).



+ Contenido de la imputación de cargos

La imputación de cargos debe contener:

- ✓ Una descripción de los actos u omisiones que pudiera constituir infracción administrativa.
- ✓ La calificación de las infracciones que tales actos u omisiones pudieran constituir.
- ✓ Las normas que tipifican los actos u omisiones como infracción administrativa,
- ✓ Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer.
- ✓ El plazo dentro del cual el administrado puede presentar sus descargos por escrito.
- ✓ La autoridad competente para imponer la sanción, identificando la norma que le otorgue dicha competencia.

A la notificación de la imputación de cargos, se anexa el **Informe de Supervisión**.



+ Las medidas preventivas

- **Las medidas preventivas:** Se pueden dictar en campo. ¿Son realmente preventivas?
- Se pueden dictar en campo, mediante Acta de Inspección.
- La ejecución subsidiaria de las medidas preventivas.
- El supervisor puede solicitar apoyo de la PNP para hacer ejecutar la medida preventiva.





Valor probatorio del Acta de Supervisión

- **Artículo 244.1 del TUO de la LPAG:** “El Acta de Fiscalización o documento que haga sus veces, es el documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente.
- El Acta de supervisión goza de **Presunción de veracidad**. 244.2 Las Actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, **salvo prueba en contrario**.
- Art. 248 de la LPAG: **Principio de Presunción de Licitud**. Las entidades deben asumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”.



SPDA

+ Contenido de la Resolución de Sanción

- **Descripción de los hechos** que se le imputan.
- **Determinación de la responsabilidad** por incurrir en infracción sobre la base de los **hechos probados** en el procedimiento.
- **La descripción de los descargos** presentados por el infractor y el correspondiente análisis.
- La **infracción** cometida y **tipificación** de la infracción.
- **La descripción e interpretación** de los criterios valorados que han permitido la calificación de la infracción.
- **Sanción** que se impone y las **medidas complementarias**, cuando corresponda.



+ Recursos administrativos en el PAS

- **Reconsideración:** Se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en **nueva prueba**. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba.
- **Apelación:** Se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

**Queja por defecto de tramitación.*





MATERIALES DE APOYO



Encuentra las normas y artículos citados en esta presentación [aquí](#).



Puedes descargar la versión digital de nuestra "***Guía legal para la defensa de los ecosistemas y especies del mar peruano***" [aquí](#).



Ingresa a todas las publicaciones marinas de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, de manera gratuita en este [catálogo virtual](#).



Gracias

José Bringas Aceijas
Programa de Gobernanza Marina

jbringas@spda.org.pe

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

www.spda.org.pe | (511) 612 4700 | info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima - Perú



SPDA