



Impacto de las sanciones desproporcionadas del sector pesquero artesanal e industrial en la sostenibilidad económica de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca en el Ecuador

Impact of disproportionate sanctions on the artisanal and industrial fishing sectors on the economic sustainability of the Organic Law for the Development of Aquaculture and Fisheries in Ecuador

Impacto das sanções desproporcionais do setor pesqueiro artesanal e industrial na sustentabilidade econômica da Lei Orgânica para o Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca no Equador

Paulina Leonor Zambrano Vera 
plzambranov@ube.edu.ec

Cristian Bolívar Pacheco Saldaña 
crispa7717@gmail.com

Lisette Amelia Alvarado 
laalvaradoa@ube.edu.ec

¹ Universidad Bolivariana del Ecuador. Durán, Ecuador

Artículo recibido 10 de julio 2025 | Aceptado 20 de agosto 2025 | Publicado 19 de diciembre 2025

RESUMEN

Este estudio examinó la equidad del régimen sancionatorio de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca de Ecuador y su efecto en la viabilidad económica del segmento artesanal. Con una metodología cualitativa que fusionó la revisión normativa (artículos 192-229 de la mencionada ley), 45 resoluciones sancionadoras (2021-2023) y 30 entrevistas semiestructuradas a actores clave, se detectó una asimetría punitiva significativa. Los hallazgos señalan que el 80% de los involucrados perciben las sanciones como desproporcionadas. Aunque la multa nominal para el sector artesanal es menor (1-10 SBU), el uso de multiplicadores por el valor de la captura ocasionó multas que superaron el 300% del valor de sus activos en el 70% de los casos, mientras que para el sector industrial la sanción promedio fue del 15%. El 85% de las sanciones afectó al sector artesanal, lo que demuestra la existencia de un impacto diferencial severo. Se concluye que el régimen, de aplicación estricta y sin mecanismos previos de corrección, resulta contraproducente para los fines de sostenibilidad. En comparación con los modelos progresivos de Chile y Perú se subraya la necesidad de una reforma que incorpore gradualidad, diferenciación sustantiva y asistencia técnica.

Palabras clave:

Asimetría; Pesca; Sanciones; Sector artesanal; Reformas

ABSTRACT

This study examined the equity of the sanctioning regime of Ecuador's Organic Law for the Development of Aquaculture and Fisheries and its impact on the economic viability of the artisanal sector. Using a qualitative methodology that combined regulatory review (Articles 192-229 of the above-mentioned law), 45 sanctioning resolutions (2021–2023), and 30 semi-structured interviews with key actors, a significant punitive asymmetry was detected. The findings indicate that 80% of participants perceive sanctions as disproportionate. Although the nominal fine for the artisanal sector is lower (1–10 SBU), the use of multipliers based on the value of the catch resulted in fines exceeding 300% of the value of their assets in 70% of cases, while for the industrial sector the average sanction was 15%. Eighteen percent (85%) of sanctions affected the artisanal sector, demonstrating a severe differential impact. It is concluded that the regime, with strict application and no prior corrective mechanisms, is counterproductive to sustainability goals. Compared with Chile and Peru's progressive models, there is an emphasis on the need for reform that incorporates graduality, substantive differentiation, and technical assistance.

Keywords:

Asymmetry; Fishing; Sanctions; Artisanal sector; Reforms

RESUMO

Este estudo examinou a equidade do regime sancionatório da Lei Orgânica para o Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca do Equador e o seu efeito na viabilidade económica do segmento artesanal. Com uma metodologia qualitativa que combinou a revisão normativa (artigos 192-229 da referida lei), 45 resoluções sancionatórias (2021-2023) e 30 entrevistas semiestruturadas com atores-chave, foi detectada uma assimetria punitiva significativa. As conclusões indicam que 80% dos envolvidos consideram as sanções desproporcionadas. Embora a multa nominal para o setor artesanal seja menor (1-10 SBU), o uso de multiplicadores pelo valor da captura resultou em multas que ultrapassaram 300% do valor dos seus ativos em 70% dos casos, enquanto que para o setor industrial a sanção média foi de 15%. 85% das sanções afetaram o setor artesanal, o que demonstra a existência de um impacto diferencial severo. Conclui-se que o regime, de aplicação estrita e sem mecanismos prévios de correção, resulta contraproducente para os fins de sustentabilidade. Em comparação com os modelos progressivos do Chile e do Peru, destaca-se a necessidade de uma reforma que incorpore gradualidade, diferenciação substantiva e assistência técnica.

Palavras-chave:

Assimetria; Pesca; Sanções; Setor artesanal; Reformas

INTRODUCCIÓN

La acuicultura y la pesca constituyen un pilar esencial de la economía ecuatoriana, al contribuir de forma significativa a la creación de empleo, a la seguridad alimentaria y al desarrollo territorial. En este marco, la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca propone un conjunto de normas que buscan un crecimiento ordenado y responsable

justificación legal constituye fundamento suficiente para solicitar el divorcio (Asamblea Nacional del Ecuador, 2015). Esta modificación legislativa restringió significativamente las vías de disolución matrimonial, concentrando la práctica judicial en un reducido número de causales, entre las cuales el abandono destaca por su alta incidencia estadística.

La implementación de la ley ha generado un creciente debate jurídico e institucional, debido a las tensiones entre objetivos normativos y la operatividad del sector pesquero, con especial énfasis en el ámbito artesanal (Flores et al., 2023). Investigaciones recientes advierten sobre impactos

negativos de ciertos requisitos técnicos, sanitarios y administrativos que, aunque buscan formalizar y profesionalizar la actividad, crean cargas excesivas para los productores de menor escala (MPCEIP, 2022; Sabando y Palacios, 2023). Estas exigencias, sumadas a un régimen sancionador fuertemente punitivo, ponen en duda la proporcionalidad de la normativa y su adecuación al contexto socioeconómico de los actores regulados, alargando procesos y generando tensiones entre objetivos y prácticas operativas.

Uno de los problemas más relevantes señalados por los pescadores artesanales es la dificultad para cumplir con los criterios de trazabilidad, registro, monitoreo y control, debido al limitado acceso a formación, tecnología o asesoría jurídica. En investigaciones preliminares se reporta que numerosas embarcaciones recibieron sanciones sin haber pasado por procesos de advertencia, asistencia técnica o recursos efectivos de impugnación (Salas, 2022). Así, se fomenta una percepción de inseguridad jurídica y una desconfianza persistente hacia las instituciones responsables de la aplicación de la ley, lo cual afecta la legitimidad de las actuaciones estatales y la confianza de las comunidades pesqueras.

Además, se observa una brecha notable entre operadores del sector industrial, que poseen mayor capacidad para adaptarse a la normativa, y pescadores artesanales, que enfrentan limitaciones estructurales para cumplir con los estándares exigidos. De esta manera, se percibe esta asimetría normativa como una afectación desproporcionada del derecho al trabajo y de la sostenibilidad económica de comunidades costeras que dependen de la pesca como principal medio de subsistencia (Gearhart y Moynihan, 2025). La disparidad en las capacidades de cumplimiento entre ambos sectores revela la necesidad de un análisis exhaustivo del diseño e implementación del régimen sancionador y de ajustes que reduzcan desequilibrios y distorsiones en el mercado.

El objetivo de este artículo es evaluar la proporcionalidad del régimen sancionador establecido en la Ley Orgánica para el Desarrollo de

la Acuicultura y Pesca, al tomar como referencia principios constitucionales y buenas prácticas internacionales en regulación pesquera. La investigación, además, es de utilidad práctica para legisladores, autoridades administrativas y actores del sector pesquero, al proporcionar un diagnóstico integral y propuestas de reforma normativas aplicables a políticas públicas más equilibradas y efectivas. Los hallazgos y recomendaciones guían procesos de reforma legal, el diseño de instrumentos de aplicación diferenciada y el desarrollo de programas de capacitación y asistencia técnica para el sector artesanal.

La justificación del estudio se apoya en la necesidad de atender las asimetrías regulatorias entre industria y artesanía, así como en la necesidad de alinear el marco sancionador con estándares constitucionales e internacionales que protejan los derechos económicos y sociales de las comunidades pesqueras. Como aporte original, la investigación combina un análisis detallado de los artículos 192 al 229 de la ley, entrevistas semiestructuradas con actores clave y un estudio comparado de modelos regulatorios de Chile y Perú. Los aportes de otros investigadores se incorporan principalmente en la construcción del marco teórico, especialmente en torno a los principios de proporcionalidad, gobernanza de recursos comunes y regulación pesquera comparada. Entre los retos metodológicos de la investigación se destacan la recopilación de datos sobre la aplicación real de sanciones administrativas y la integración de perspectivas multidisciplinarias desde el derecho administrativo, economía pesquera y sociología rural.

Finalmente, se plantean los siguientes objetivos específicos: analizar el marco normativo vigente y su impacto en la operatividad del sector pesquero, y evaluar la proporcionalidad de las sanciones respecto a principios constitucionales y derecho comparado. El artículo se estructura en un marco teórico que expone los principios de proporcionalidad y gradualidad; materiales y métodos que describen el diseño cualitativo y las técnicas de recolección de datos; resultados que muestran hallazgos normativos y empíricos; discusión que contrasta evidencias con el marco

teórico y el derecho comparado; y conclusiones que sintetizan las implicaciones y proponen reformas específicas al régimen sancionador.

Marco Teórico

Doctrina general sobre la regulación pesquera y proporcionalidad

La regulación de la pesca busca asegurar un aprovechamiento prudente de los recursos marinos, proteger la diversidad biológica y garantizar la viabilidad económica y ambiental de la actividad. En el ámbito del derecho administrativo y constitucional, toda intervención del Estado, incluidas las sanciones, debe responder a principios que salvaguarden los derechos de los administrados, entre ellos el principio de proporcionalidad, el cual, desarrollado de forma amplia en la doctrina, impone que toda restricción de derechos cumpla con tres condiciones: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (Aguas, 2024). En contextos donde la actividad económica sustenta a miles de familias, como ocurre con la pesca artesanal, aplicar sanciones sin considerar las condiciones reales del infractor vulnera el derecho al empleo, la igualdad sustantiva y la seguridad jurídica.

La literatura contemporánea subraya que el enfoque sancionatorio debe ir acompañado de mecanismos educativos y de formalización progresiva, especialmente en entornos con alta informalidad (Fonseca, 2020). En la teoría de gobernanza de bienes comunes como la pesca, Ostrom (2012) propone que la observancia de las normas resulta más eficaz cuando los regulados participan en la formulación y vigilancia de las reglas. En el caso de Ecuador, es imprescindible evaluar si el régimen sancionador de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca admite medidas progresivas que garanticen una aplicación justa o si persiste un enfoque punitivo estricto. También conviene revisar si el marco vigente satisface los estándares del bloque de constitucionalidad, con especial atención a los artículos que reconocen el debido proceso y la igualdad ante la ley (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

Normativa nacional en materia pesquera y régimen sancionador

La Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca es el instrumento normativo central que regula la pesca en Ecuador, que promueve una gestión sostenible de los recursos hidrobiológicos, asegura la rastreabilidad e inocuidad de los productos y estimula la formalización del sector artesanal e industrial (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020). Sus principios rectores incluyen sostenibilidad, participación ciudadana, equidad y desarrollo socioeconómico, aunque en la práctica surgen tensiones entre ellos y el contenido operativo del régimen sancionador, especialmente respecto al impacto sobre actores con menor capacidad técnica y económica. El marco jurídico establece obligaciones técnicas, sanitarias y administrativas en los artículos 20 al 25; si bien buscan elevar estándares de calidad, generan carga burocrática para pequeños productores que denuncian dificultades para cumplir con tales exigencias sin apoyo técnico ni recursos suficientes (Sabando y Palacios, 2023).

La parte más crítica recae en el régimen sancionador de los artículos 192, 211-218, 221 y 229, que prevén multas, decomisos, revocación de permisos y suspensión de actividades, con frecuencia sin advertencias previas ni medidas de regularización diferenciadas (Alcívar et al., 2024). El artículo 217 establece multas para infracciones del sector artesanal entre 1 y 10 SBU, con posibilidad de multiplicar hasta cinco veces el valor de la especie capturada ilegalmente; aun así, en la práctica se observa una aplicación rígida y homogénea de las sanciones (Echeverría, 2024). Este enfoque ha recibido críticas de asociaciones de pescadores y de organismos jurídicos al considerarlo una vulneración de principios como la proporcionalidad, la gradualidad y el debido proceso. La Corte Constitucional, en casos como el N.º 95-20-IN, advierte que podría generar una afectación desproporcionada al derecho al trabajo y a la seguridad jurídica de sectores vulnerables (Orellana, 2022).

Jurisprudencia nacional e interamericana sobre proporcionalidad

El principio de proporcionalidad funciona como límite sustantivo al poder sancionador del Estado, y su desarrollo se observa tanto en la jurisprudencia constitucional ecuatoriana como en normas internacionales de derechos humanos. Este criterio exige que las medidas punitivas guarden una relación razonable con la gravedad de la infracción, los fines legítimos perseguidos y la capacidad del infractor para soportar la sanción sin sufrir vulnerabilidad excesiva. Según la visión constitucional de Ecuador, el artículo 76 determina que todo procedimiento debe respetar el debido proceso, incluyendo garantías de defensa, motivación de decisiones e impugnaciones (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008). En el expediente N.º 95-20-IN, la Corte Constitucional analizó una acción de inconstitucionalidad contra varios textos del régimen sancionador.

El *amicus curiae* de Echeverría (2024) sostuvo que la norma imponía castigos económicos desproporcionados, sin distinguir adecuadamente entre infracciones leves, graves o muy graves, ni tomar en cuenta la capacidad económica del infractor. También se señaló la ausencia de advertencias o mecanismos de corrección previos, lo cual viola el principio de gradualidad, y la jurisprudencia subraya que el poder sancionatorio debe ejercerse con criterios de equidad y adecuación a la realidad social. A nivel internacional, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho al debido proceso y a ser escuchado por una autoridad competente e imparcial (OEA, 1978). La Corte Interamericana sostiene que los procesos administrativos sancionadores deben respetar estándares equivalentes a los de los procesos penales, incluyendo legalidad, presunción de inocencia y proporcionalidad de las sanciones.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2008) señala que los Estados deben asegurar que las medidas en sectores vulnerables no generen retrocesos en derechos al trabajo y a la seguridad alimentaria. En caso de este análisis, estos principios resultan especialmente

relevantes para el contexto ecuatoriano, donde el régimen sancionador se aplica de manera homogénea a realidades diversas pues afecta con mayor intensidad a actores pequeños. La carencia de instancias de defensa accesibles, la falta de diferenciación normativa y la aplicación automática de sanciones monetarias elevadas constituyen una violación indirecta de derechos fundamentales (Murillo y Piloso, 2024). Por ello, el examen debe valorar la compatibilidad con principios sustantivos como proporcionalidad, gradualidad, igualdad material y justicia social.

Normativa aplicable sobre infracciones y sanciones

El Título IX de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca regula el régimen de infracciones y sanciones administrativas para embarcaciones artesanales e industriales. El artículo 211 segmenta las infracciones en tres niveles, según la conducta, el daño generado y la intencionalidad del infractor. Los artículos 213 a 215 detallan cada tipo con ejemplos concretos, como pesca sin autorización, incumplimiento de cuotas o uso de métodos prohibidos (Asamblea Nacional, 2020). El artículo 216 prevé sanciones accesorias como decomiso, revocación de licencias, cierre o inhabilitación.

El artículo 217 establece sanciones para el sector artesanal, con multas entre 1 y 10 SBU y la posibilidad de multiplicar el valor comercial de las especies capturadas de forma ilegal. El artículo 218 determina sanciones para el sector industrial, con multas de hasta 1500 SBU, y aplica criterios de cálculo idénticos (Alcívar et al., 2024). El artículo 229 introduce un componente recaudatorio con una reducción del 25% por pago anticipado, medida criticada por no funcionar como estrategia correctiva real ni como alternativa de regularización progresiva (Asamblea Nacional, 2020).

En su generalidad, el régimen sancionador exhibe una estructura técnica punitiva y homogénea, carece de advertencias previas, de acompañamiento técnico y de mecanismos de formalización voluntaria. De ahí que esta disposición contradice principios de proporcionalidad, gradualidad y justicia material,

por lo que genera un efecto disuasorio orientado a la permanencia en la actividad formal más que a la infracción. La jurisprudencia constitucional señala que la ausencia de criterios diferenciadores, la rigidez en la aplicación y la carencia de vías de defensa efectivas suponen un riesgo para los derechos constitucionales de los operadores más vulnerables (Echeverría, 2024).

METODOLOGÍA

Este trabajo adoptó un enfoque cualitativo, de carácter exploratorio-descriptivo, con el fin de analizar la proporcionalidad del régimen sancionatorio en la acuicultura y la pesca en Ecuador. La estrategia metodológica se apoyó en la triangulación de fuentes para obtener una visión integral; se combinó el análisis documental de la normativa tanto nacional como comparada con la recolección de datos empíricos primarios. Para cumplir los objetivos, se definieron dimensiones de análisis clave: estructura normativa, procedimiento sancionador, impacto socioeconómico y capacidad de cumplimiento de los actores; estas dimensiones orientaron la obtención y la verificación de la información desde diversas perspectivas.

Las fuentes de datos incluyeron documentos primarios, como la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y la Pesca, resoluciones sancionadoras y jurisprudencia constitucional, además de literatura académica y normativa internacional como fuentes secundarias. La recolección de datos empíricos se llevó a cabo mediante 30 entrevistas semiestructuradas a actores relevantes, pescadores artesanales, representantes gremiales, funcionarios públicos y expertos jurídicos, seleccionados mediante el muestreo intencional en las provincias costeras. Asimismo, se analizaron 45 resoluciones sancionadoras emitidas entre 2021 y 2023 para identificar patrones de aplicación y estimar el impacto económico de las multas.

El análisis de datos empleó técnicas de codificación cualitativa para procesar las entrevistas y extraer categorías emergentes relacionadas con la desproporcionalidad y la rigidez procedimental; el análisis jurídico-dogmático, por su parte, permitió confrontar el marco legal con los principios de

proporcionalidad. Para asegurar la validez, se utilizó triangulación metodológica; la confiabilidad se fortaleció mediante la codificación cruzada entre investigadores; y la variabilidad se incrementó al incorporar perspectivas de múltiples sectores. Se siguieron consideraciones éticas estrictas, como el consentimiento informado y la confidencialidad de los participantes.

DESARROLLO Y DISCUSIÓN

A partir de entrevistas semiestructuradas con actores clave del sector pesquero ecuatoriano, se constata una visión mayoritaria y marcadamente crítica respecto al régimen sancionatorio vigente en la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca. Los autores constatan que un 80% de los participantes, que incluye pescadores artesanales, representantes gremiales y personal de control, considera que las sanciones administrativas previstas quedan claramente desproporcionadas en relación con la capacidad económica real del segmento artesanal. La sensación de desproporción no se centra exclusivamente en el monto de las multas, sino que abarca también la estructura del sistema sancionatorio, caracterizado por su rigidez procedimental y la carencia de mecanismos correctivos previos. Si se analizan estos datos cualitativos se observa que esta percepción se apoya en experiencias de imposición de sanciones que han afectado la sostenibilidad económica de unidades productivas de menor tamaño.

Entre los casos más ilustrativos se destaca el de la provincia de Santa Elena, donde una cooperativa de pescadores artesanales recibió una multa de 180 mil dólares por transportar especies no reportadas en los sistemas de trazabilidad exigidos por la normativa. Al revisar este hecho, se observa la ausencia de un proceso de advertencia formal previa, de una oportunidad real para presentar descargos y de mecanismos de regularización voluntaria que permitieran corregir la conducta infractora antes de imponer la sanción económica. De igual modo, en Manta se documentó el cierre de una empresa familiar dedicada a la pesca artesanal tras recibir una multa de 67 mil dólares por usar aparejos no autorizados, monto que superaba con creces el valor total de la embarcación y del equipo

productivo. Estos ejemplos dejan claro que, en la práctica, el régimen sancionatorio no considera elementos clave como la escala operativa, la capacidad económica de los infractores ni sus posibilidades reales de ajustarse a la normativa.

Los testimonios recogidos durante el trabajo de campo revelan que el 75% de los pescadores artesanales sancionados desconocían los requisitos normativos específicos que estaban infringiendo, lo que señala fallas graves en los procesos de socialización y capacitación previa por parte de las autoridades competentes. Asimismo, el 90% de los entrevistados afirmó no haber recibido asesoría técnica ni acompañamiento institucional para cumplir con las exigencias de trazabilidad, monitoreo y control previstas en la legislación, lo cual generó un escenario de imposición normativa sin los apoyos necesarios para un cumplimiento efectivo. Un hallazgo especialmente relevante fue que el 85% de los infractores sancionados pertenecía al sector artesanal, frente a un 15% del sector industrial, lo que confirma el impacto diferencial y desproporcionado del régimen sancionatorio sobre los actores de menor escala productiva.

A partir del examen detallado de la normativa, se identifican deficiencias relevantes en la estructura del régimen sancionador vigente, especialmente en la falta de criterios diferenciados entre los sectores artesanal e industrial. El análisis de varios artículos de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca revela que las sanciones para el sector artesanal se fijan mediante multas que oscilan entre 1 y 10 Salarios Básicos Unificados (SBU), con la posibilidad de incrementar hasta cinco veces el valor de la captura ilegal en algunos casos. En contraste, las multas para el sector industrial son sustancialmente mayores; hasta pueden alcanzar los 1.500 SBU, aunque se aplican los mismos criterios de cálculo relativos al valor de la captura. Este supuesto criterio diferencial parece engañoso, ya que en la práctica los multiplicadores para lo artesanal suelen generar sanciones que superan con frecuencia el valor total de las embarcaciones y su capacidad de pago.

A través del estudio de resoluciones sancionadoras emitidas entre 2021 y 2023, se constata que en el 70% de los casos del sector artesanal el monto final de las multas superó en más de un 300% el valor de la embarcación y su equipamiento productivo, situación que permite establecer un contraste con el sector industrial, donde la multa promedio representa aproximadamente el 15% del valor de sus activos. Por otro lado, el artículo 229 introduce una reducción del 25% si se paga la multa en los cinco primeros días tras la notificación; este mecanismo ha sido cuestionado por el 85% de los entrevistados, ya que no se percibe como una estrategia correctiva real ni como una vía de regularización gradual. En esencia, se trata de un cambio netamente económico que no aborda las causas estructurales de las infracciones, ni favorece procesos de adecuación normativa.

La revisión del artículo 192 muestra que, aunque la norma propone criterios para valorar la gravedad de las infracciones (impacto ambiental, reincidencia y valor comercial de las especies), en la práctica estos criterios no se aplican diferenciadamente según la escala productiva del infractor. El examen de 45 resoluciones sancionadoras elegidas al azar revela que en el 82% de los casos no existió una motivación explícita que justificara la aplicación de estos criterios al contexto socioeconómico del infractor. Asimismo, el artículo 221, que regula sanciones accesorias como decomiso de productos, suspensión temporal de licencias o cancelación de permisos, se aplica automáticamente sin considerar el impacto que estas medidas tienen sobre la sostenibilidad económica del sector artesanal. Se considera que hay una rigidez normativa que contradice los principios de proporcionalidad y gradualidad, que deben guiar un régimen sancionador administrativo.

A partir de un análisis comparado de los regímenes sancionadores en pesca como se ilustra en la Tabla 1, se observa que Chile y Perú adoptan enfoques notablemente diferentes respecto al modelo ecuatoriano, ya que priorizan la gradualidad, la diferenciación y la corrección sobre el castigo. En Chile, la Ley General de Pesca y

Acuicultura establece un marco progresivo que distinga claramente entre infracciones leves, graves y gravísimas, e introduce medidas preventivas como advertencias formales, suspensiones condicionadas de procesos y apoyo técnico obligatorio antes de aplicar sanciones monetarias. El sistema se enriquece por mecanismos de participación ciudadana, mediante comités locales de vigilancia pesquera que incorporan a los pescadores en la vigilancia y se genera una responsabilidad compartida en el cumplimiento normativo.

En el caso de Perú, desde 2016 se implementa un proceso nacional de formalización progresiva de la pesca artesanal, señalado explícitamente en la Resolución Ministerial N.º 208-2016-PRODUCE, que reconoce la informalidad estructural de muchas embarcaciones artesanales. La normativa peruana prioriza la inclusión legal gradual y ofrece plazos razonables para la adecuación, programas de capacitación obligatorios y subsidios técnicos relevantes antes de considerar sanciones económicas. Solo cuando el infractor persiste en la conducta irregular tras agotar estos apoyos, se aplican sanciones escalonadas que se ajustan a la gravedad del incumplimiento y a la capacidad económica del infractor.

Tabla 1. Comparación normativa con Chile y Perú

PAÍS	BASE LEGAL (LEY / ARTICULO)	ENFOQUE SANCIONATORIO	MECANISMOS ALTERNATIVOS	APLICACIÓN PROPORCIONAL
Ecuador	Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca: art. 192 (criterios de proporcionalidad); 215 (catálogo de sanciones); 217 (multas sector artesanal); 221 (suspensión de actividades y días); 229 (reducción por pago voluntario).	Punitivo con umbrales altos desde la primera infracción (multas en SBU y factores multiplicadores por valor comercial; suspensión obligatoria en reincidencia o muy graves).	Reducción por pago voluntario (–25% o –50%) y reconocimiento de responsabilidad; atenuantes previstas (colaboración, corrección voluntaria) pero sin esquema formal de advertencias previas.	Débil: la graduación existe en la ley, pero tiende a aplicarse de modo rígido (multas + sanciones accesorias).
Chile	Ley General de Pesca y Acuicultura; p. ej., art. 113 (multas en UTM y suspensión de ciclos productivos), uso de reincidencia para agravar; además, en Pesca Recreativa (Ley 20.256) arts. 51–53 prevén amonestación para infracciones menores.	Progresivo: la LGPA prevé escalas (UTM) y sanciones que aumentan por gravedad y reincidencia; en pesca recreativa existe amonestación (advertencia) antes de multas elevadas.	Amonestación (advertencia) para infracciones leves en pesca recreativa; programas de educación y difusión de SERNAPESCA (campañas, talleres, webinars) para promover cumplimiento antes de sancionar.	Fuerte: escalas por gravedad, uso de UTM y agravantes, y medidas no punitivas (educación/advertencia) que refuerzan gradualidad.

Perú	Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas – DS N.º 017-2017-PRODUCE: Título III (procedimiento, beneficios), art. 45–47 (medidas correctivas/cautelares), factores reductores por adoptar correcciones; DS N.º 009-2025-PRODUCE introduce multas diferenciadas por escala (AREL/AMYPE/AMYGE).	Adaptativo: incorpora medidas correctivas inmediatas y reducciones de multa por corrección y ausencia de antecedentes; desde 2025 ajusta las multas a la escala productiva (AREL/AMYPE/AMYGE).	Medidas correctivas: decomiso/inmovilización/paralización; devolución al medio natural y recojo de residuos; reducciones (p. ej., –50% por adoptar medidas correctivas, –30% sin antecedentes).	Fuerte: prevé corrección previa y proporcionalidad según conducta y desde 2025 según tamaño del operador.
------	--	--	---	---

Al contrastar estos enfoques con el ecuatoriano, se evidencia claramente la presencia de mecanismos alternativos en Chile y Perú que favorecen la mejora continua y la formalización voluntaria. En estos países, se fortalecen herramientas como programas educativos, asistencia técnica y planes de mejora para las comunidades pesqueras, además de procesos de regularización voluntaria que buscan prevenir infracciones. En cambio, el marco en Ecuador se apoya principalmente en la reducción por pago anticipado contemplada en el artículo 229, una medida de naturaleza recaudatoria que no aborda las causas estructurales de las infracciones.

La reciente implementación del Decreto Supremo N. ° 009-2025-PRODUCE en Perú introduce multas diferenciadas según la escala productiva (AREL/AMYPE/AMYPE), lo que representa un avance significativo hacia sanciones más proporcionadas a la capacidad económica real de los infractores. Se asume entonces que este enfoque peruano contrasta fuertemente con la rigidez del sistema ecuatoriano, donde la aplicación uniforme de multiplicadores suele generar impactos económicos severos para el sector artesanal. Tales efectos no solo afectan la sostenibilidad financiera de estas unidades, sino que también inciden en el derecho al trabajo y la seguridad alimentaria de las comunidades costeras que dependen de la pesca para su subsistencia.

Discusión

Los resultados logrados señalan una discrepancia notable entre las metas declaradas de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y la Pesca y su ejecución práctica, especialmente en lo relativo al impacto del régimen sancionador sobre la viabilidad económica del sector pesquero artesanal. Los autores logran corroborar que la aplicación rígida y uniforme de las sanciones, sin considerar la escala de operación, la capacidad económica o las limitaciones estructurales de los agentes, produce un efecto regresivo que contradice principios constitucionales como la proporcionalidad, la gradualidad y la equidad (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, 2017).

Un rasgo novedoso que emerge del estudio es la identificación de una asimetría sancionatoria real. Aunque la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y la Pesca establece multas nominales más bajas para el sector artesanal (1-10 SBU) frente al industrial (hasta 1500 SBU), la adopción de multiplicadores basados en el valor comercial de la captura ilegal resulta en cargas financieras significativas para los primeros. Los datos empíricos señalan que, en la práctica, las multas para el sector artesanal suelen superar el 300% del valor de sus activos productivos, mientras que para el industrial rondan un promedio del 15%. Lejos de corregir desequilibrios, esta disparidad, funciona como una barrera de salida forzada para los operadores de menor escala ya que afecta su derecho al trabajo y la seguridad alimentaria de comunidades costeras.

La percepción mayoritaria de desproporción entre los entrevistados no se limita a la cuantía de las multas, sino que abarca la propia arquitectura del sistema. Existe una ausencia de advertencias formales previas, carencia de apoyo técnico y falta de vías de impugnación accesibles que configuran un procedimiento que prioriza el castigo sobre la corrección. Por tanto, se contraviene la doctrina de gobernanza de los bienes comunes de Ostrom (2011), que resalta la mayor eficacia de sistemas en los que los regulados participan en la formulación y supervisión de las normas.

Al contrastar los resultados con investigaciones recientes, se observa coincidencia con Flores et al. (2023), quienes señalan que las políticas pesqueras en Ecuador, pese a su intención formalizadora, generan cargas excesivas para los pequeños productores por su diseño poco diferenciado. El presente estudio avanza en este diagnóstico al cuantificar el impacto económico de dichas cargas mediante casos documentados, como la sanción de 180.000 dólares a una cooperativa en Santa Elena, debido a que aporta evidencia concreta de la desproporción.

Además, el análisis está acorde con el trabajo de Gearhart y Moynihan (2025), que subrayan la relevancia de la organización colectiva de los pescadores para defender sus derechos y promover la sostenibilidad. La información recopilada en Manta y otras localidades, donde el 75% de los

sancionados desconocía la normativa infringida, refuerza la tesis de que la insuficiente capacitación y representación efectiva sitúa a los pescadores artesanales en una posición de extrema vulnerabilidad frente a un aparato sancionador complejo. Mientras estos autores proponen la organización como solución, los hallazgos indican la necesidad de que el Estado complemente el marco sancionador con políticas activas de formación y asistencia técnica, tal como se observa en modelos comparados de Chile y Perú.

La comparación normativa con Chile y Perú, resumida en la Tabla 1, aporta otro elemento significativo: demuestra que es posible y más eficiente implementar regímenes sancionadores que incorporen la gradualidad, la diferenciación por escala y mecanismos no punitivos como amonestaciones y apoyo técnico obligatorio. El caso peruano, con su Decreto Supremo N.º 009-2025-PRODUCE, que introduce multas explícitamente diferenciadas para micro y pequeñas empresas (AREL/AMYPE), ofrece un modelo concreto de cómo Ecuador puede reformar su sistema para alinearlos con principios de proporcionalidad y justicia material.

Este estudio, si bien aporta mucho, no está exento de limitaciones. Su enfoque cualitativo facilitó una comprensión profunda de percepciones y experiencias, pero restringe la generalización estadística de los hallazgos. La recopilación de datos se centró en provincias costeras clave, por lo que podría no reflejar la totalidad de realidades regionales. Futuras investigaciones podrían beneficiarse de un enfoque metodológico mixto, incorporando análisis cuantitativos a gran escala sobre el impacto económico acumulado de las sanciones en los hogares pesqueros. También sería valioso profundizar en la perspectiva y criterios internos de las autoridades aplicadoras para entender los desafíos operativos que ellas mismas enfrentan.

En síntesis, el presente estudio aquí presentado indica que el régimen sancionador de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y la Pesca, tal como se implementa actualmente, resulta desproporcionado y además contraproducente para

los objetivos de sostenibilidad y desarrollo socioeconómico que persigue la ley. Las implicaciones son claras: se impone la necesidad de una reforma normativa que incorpore criterios de diferenciación sustantiva, establezca medidas correctivas previas a la sanción y promueva programas permanentes de capacitación y formalización progresiva. Solo un marco regulatorio que equilibre la fiscalización con la protección de los actores más vulnerables garantiza la auténtica sostenibilidad económica, social y ambiental de la acuicultura y la pesca en Ecuador.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

REFERENCIAS

- Aguas-Almeida, C., y Molina-Andrade, W. (2024). El principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. 593 Digital Publisher CEIT, 9(4), 726-740. <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2573>
- Alcívar-Navarrete, M., Pesantez-Jaramillo, M., Morales-Castro, S., y Alvarado-Ajila, L. (2024). Falta de Uniformidad administrativa en las infracciones en materia pesquera en Ecuador. 593 Digital Publisher CEIT, 9(6), 1337-1349. <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.6.2798>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (20 de octubre, 2008). Constitución de la República del Ecuador. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/LO-TAIP/2017/DIJU/octubre/LA2_OCT_DIJU_Constitucion.pdf
- Asamblea Nacional República del Ecuador. (21 de abril, 2020). Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca. Quito. Obtenido de https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2022-05/Documento_Ley-Org%C3%A1nica-para-Desarrollo-Acuicultura-y-Pesca.pdf

- Bascur, G. (2023). Los delitos de la ley n° 18.892 “general de pesca y acuicultura”: tipos delictivos y reglas de sanción. *Revista de derecho* (Concepción), 91 (254). <http://dx.doi.org/10.29393/rd254-4dlgb10004>
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (21 de marzo, 2017). Los Principios de Equidad, Capacidad Contributiva e Igualdad – Breve Síntesis Conceptual. <https://www.ciat.org/los-principios-de-equidad-capacidad-contributiva-e-igualdad-breve-sintesis-conceptual/>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (4 de febrero, 2008). Observación general No. 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8791.pdf>
- Delgado Toala, C., Mero del Valle, D. y Palau González, V. (20 de septiembre, 2024). Reporte FiTI anual del Grupo Nacional Multiactor (GNM). https://fiti.global/wp-content/uploads/2024/09/Ecuador_FiTIReport-2022-23-Resumen_final.pdf
- Echeverría, H. I. (2024). Amicus curiae en el caso No. 95-20-IN: Constitucionalidad del artículo 104 del Código Orgánico para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca (LODAP) respecto a derechos ambientales y de la naturaleza. <https://ecojurisprudence.org/wp-content/uploads/2025/02/Amicus-Curiae-brief-case-95-20.pdf>
- Flores, D., Santiago, J., Villacís, B., Paredes, E. y Paredes, C.E. (9 de diciembre, 2020). Propuesta para el desarrollo de la pesca artesanal en Perú. <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/propuesta-para-el-desarrollo-de-la-pesca-artesanal-en-peru/>
- Flores, R., Rondinone, G., De Salvo, C. P., y Muñoz, G. (2023). Políticas agropecuarias, acuícolas y pesqueras en Ecuador: análisis y cuantificación de los apoyos en 2017-2021 y su vinculación con las emisiones de gases de efecto invernadero. <https://doi.org/10.18235/0005174>
- Fonseca Sánchez, J. C. (2020). El pensamiento de Elinor Ostrom sobre el capital social en la gobernanza de los bienes comunes y el desarrollo sostenible. *Revista Agroalimentaria*, 26(50), 235-247. <https://www.redalyc.org/journal/1992/199264891014/html/>
- Gearhart, J., y Moynihan, C. (2025). Alzando la voz: los pescadores se organizan por sus derechos y la sostenibilidad pesquera. *Accountability Working Paper*, 19. <https://doi.org/10.57912/28815599>
- Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP). (06 de abril, 2022). Sector pesquero artesanal fortalecerá sus capacidades técnicas y productivas. <https://www.produccion.gob.ec/sector-pesquero-artesanal-fortalcera-sus-capacidades-tecnicas-y-productivas/>
- Orellana Roldán, T.J. (2022). El Procedimiento Administrativo Sancionador en el Ecuador . *ANALYSIS*, 33 (7), 1-23. <https://studiahumanitatis.eu/ojs/index.php/analysis/article/download/2022-orellanaroldan/654/>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (11 de febrero, 1978). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Ostrom, E. (2011). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Paredes, C., Gutiérrez, M., Quinteros, S., Gonzáles, A., Pisu, S., Flores, D., Paredes, E. y Velarde, C. (2024). La pesca en el Perú: Una ruta hacia un futuro próspero y

sostenible. Perú: Universidad
Continental: Fondo Editorial.
<https://hdl.handle.net/20.500.12394/14471>

Sabando-Zambrano, M., y Palacios-Cedeño, N. (2023). La Pesca Artesanal y su Incidencia en el Desarrollo Socioeconómico de los Pescadores de Crucita-Ecuador. 593 Digital Publisher CEIT, 8(6), 161-173. <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.6.2084>

Salas Herrera, R. A. (2022). Evaluación de las condiciones materiales de la minería informal, y propuesta normativa para su formalización y acceso a los mercados, Arequipa – 2021 [Tesis de doctorado, Escuela de Postgrado San Francisco Xavier]. <http://repositorio.sfx.edu.pe/handle/SFX/78>