

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe jurídico de la sentencia 265/2021 del Tribunal Constitucional recaída sobre el expediente 00001- 2020-PI/TC: Demanda de inconstitucionalidad planteada contra el Decreto Legislativo 1393, que regula la interdicción en las actividades ilegales de pesca.

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada que presenta:

Valeria Alexandra Torres Rivas

ASESOR:

Jean Pierre Araujo Meloni

Lima, 2023

## Informe de Similitud

Yo, JEAN PIERRE ARAUJO MELONI, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado **“Informe Jurídico de la sentencia 265/2021 del Tribunal Constitucional recaída sobre el expediente 00001-2020-PI/TC: Demanda de inconstitucionalidad planteada contra el Decreto Legislativo 1393, que regula la interdicción en las actividades ilegales de pesca”**, de la autora VALERIA ALEXANDRA TORRES RIVAS, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 30%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 17/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 18 de julio del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: JEAN PIERRE ARAUJO MELONI	
DNI: 10782254	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0001-8586-2440">https://orcid.org/0000-0001-8586-2440</a>	

## **RESUMEN**

La pesca se considera una actividad económica de gran importancia en nuestro país, ya que contribuye significativamente al desarrollo económico nacional. Los recursos hidrobiológicos son reconocidos como patrimonio de la nación, y su gestión sostenible recae en la responsabilidad del Estado, el cual debe garantizar su manejo integral. No obstante, en los últimos años, hemos sido testigos de un preocupante incremento de la pesca ilegal y otros delitos relacionados con esta actividad.

En respuesta a esta problemática, en el año 2018, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Legislativo 1393, el cual regula la interdicción de las actividades ilegales de pesca. Su objetivo fue implementar acciones para combatir la ilegalidad en el sector pesquero y asegurar el uso sostenible de los recursos. Este decreto se realizó en el marco de la delegación de facultades otorgada por el Congreso de la República (en adelante, el Congreso) mediante la ley autoritativa 30823 al Poder Ejecutivo.

En este contexto, el presente informe tiene como objetivo detallar los alcances de la sentencia 265/2021 emitida por el Tribunal Constitucional. la cual resuelve la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el Decreto Legislativo 1393. Dicha demanda fue interpuesta por un grupo considerable de pescadores artesanales, quienes alegaron que dicho decreto vulneraba sus derechos fundamentales.

### **Palabras clave**

*Recursos hidrobiológicos - Pesca ilegal – Interdicción – Facultades - Inconstitucionalidad*

## **ABSTRACT**

The fishery is considered an economic activity of great importance in our country, as it contributes significantly to national economic development. Hydrobiological resources are recognized as patrimony of the nation, and their sustainable management falls under the responsibility of the State, which must guarantee their integral management. However, in recent years, we have witnessed a worrying increase in illegal fisheries and other crimes related to this activity.

In response to this problematic, in 2018, the Government promulgated the Legislative Decree 1393, which regulates the interdiction of illegal fishing activities. Its objective was to implement actions to combat illegality in the fishing sector and ensure the sustainable use of resources. This decree was made in the delegation of powers granted by the Congress of the Republic through the authoritative law 30823 to the Government.

In this context, the purpose of this report is to detail the implications of sentence 265/2021 emitted by the Constitutional Court, which resolves the unconstitutionality lawsuit filed against Legislative Decree 1393. This lawsuit was filed by a considerable group of artisanal fishermen, who alleged that the decree violated their fundamental rights.

### **Keywords**

*Hydrobiological resources - Illegal fishing - Interdiction – Delegation of powers – Unconstitutionality*

## INDICE

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>8</b>
<b>I.1.</b>	<b>Justificación de la elección de la resolución.....</b>	<b>8</b>
<b>I.2.</b>	<b>Presentación del caso y análisis .....</b>	<b>12</b>
<b>II.</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES.....</b>	<b>15</b>
<b>II.1.</b>	<b>Antecedentes.....</b>	<b>15</b>
<b>II.2.</b>	<b>Hechos relevantes del caso.....</b>	<b>16</b>
<b>II.2.1.</b>	<b>Por parte de los Demandantes.....</b>	<b>16</b>
<b>II.2.2.</b>	<b>Por parte de la procuraduría.....</b>	<b>17</b>
<b>II.2.3.</b>	<b>Por parte del Tribunal Constitucional.....</b>	<b>18</b>
<b>II.2.4.</b>	<b>Fundamento de Voto del Magistrado Blume Fortini.....</b>	<b>19</b>
<b>II.2.5.</b>	<b>Fundamento de Voto del Magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.....</b>	<b>19</b>
<b>II.2.6.</b>	<b>Voto Singular del Magistrado Miranda Canales.....</b>	<b>20</b>
<b>III.</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS .....</b>	<b>21</b>

<b>III.1. Problema principal .....</b>	<b>21</b>
<b>III.2. Problemas secundarios .....</b>	<b>21</b>
<b>III.3. Problemas complementarios.....</b>	<b>22</b>
<b>IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A .....</b>	<b>22</b>
<b>IV.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución.....</b>	<b>23</b>
<b>V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.....</b>	<b>24</b>
<b>V.1.1. Con respecto a la inviolabilidad del derecho de propiedad.....</b>	<b>24</b>
<b>V.1.2. Con respecto a la falta de promoción al aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales por parte del estado.....</b>	<b>26</b>
<b>V.1.3. Con respecto a la vulneración al principio de libre iniciativa privada y la cláusula de economía social de mercado .....</b>	<b>27</b>
<b>V.1.4. Con respecto a la vulneración a la tutela procesal efectiva .....</b>	<b>29</b>
<b>V.1.5. Con respecto a la vulneración al derecho a la petición por parte del administrado.....</b>	<b>30</b>
<b>V.1.6. Conclusiones.....</b>	<b>32</b>
<b>V.2. Análisis de los ámbitos y alcances de las leyes autoritativas y la delegación de facultades para la expedición de decretos legislativos por el poder ejecutivo .....</b>	<b>33</b>

<b>V.2.2. Análisis del Exp. N° 0016-2007-PI/TC con respecto a la jurisprudencia del tribunal constitucional en torno a las leyes autoritativas .....</b>	<b>35</b>
<b>V.2.3. Análisis del Exp N° 0022-2011-PI/TC con respecto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno a los alcances de los decretos legislativos 36</b>	
<b>V.2.4. Conclusiones.....</b>	<b>37</b>
<b>V.3. Análisis comparativo entre la ley autoritativa N° 30823, la ley autoritativa N° 30336 y la ley autoritativa N° 29815 en el marco de la legislación de la interdicción en materia ambiental en el Perú.....</b>	<b>38</b>
<b>V.3.2. Análisis de la Ley N° 30336, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado. ....</b>	<b>39</b>
<b>V.3.3. Análisis de la Ley N° 29815, Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de minería ilegal. ....</b>	<b>41</b>
<b>V.3.4. Conclusiones.....</b>	<b>43</b>
<b>VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES .....</b>	<b>44</b>
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>45</b>

PRINCIPALES DATOS DEL CASO

<b>N° EXPEDIENTE</b>	Sentencia 265/2021 del TC recaída sobre el expediente 00001-2020-PI/TC
<b>ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO</b>	Derecho Ambiental  Derecho Constitucional  Derecho Pesquero
<b>IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES</b>	Sentencia 265/2021 Expediente 1-2020-PI/TC
<b>DEMANDANTE/DENUNCIANTE</b>	Ernesto Vera Tudela Ramírez (en representación de 5135 ciudadanos)
<b>DEMANDADO/DENUNCIADO</b>	Poder Ejecutivo
<b>INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL</b>	Tribunal Constitucional
<b>TERCEROS</b>	-
<b>OTROS</b>	-

## **I. INTRODUCCIÓN**

El 10 de septiembre de 2018 se promulgó el Decreto Legislativo 1393, el cual regula la interdicción en las actividades ilegales de pesca (en adelante, DL 1393). Esta normativa tiene como objetivo establecer diversas acciones de interdicción para combatir la ilegalidad en el sector pesquero y garantizar un uso sostenible de los recursos. A pesar de contar con regulaciones previas que limitan, promueven y fiscalizan la actividad pesquera, la pesca ilegal seguía en aumento, lo cual representaba un problema creciente. Por lo tanto, se requería un mecanismo más efectivo para abordar este delito de alta complejidad.

Con respecto a esta norma, la cual fue aprobada mediante la delegación de facultades por parte del Congreso mediante la ley autoritativa 30823, surgieron diferentes posturas por parte de los pescadores artesanales. Estos pescadores alegaron que el decreto vulneraba sus derechos, lo cual llevó a un total de 5135 ciudadanos a interponer una demanda de inconstitucionalidad contra el DL 1393 el 17 de enero de 2020.

En dicha sentencia, se cuestionaron varios aspectos relacionados con la inconstitucionalidad del DL 1393, alegando vicios tanto en forma como en fondo. Entre los argumentos presentados, se cuestionaron las facultades delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y el alcance otorgado por la ley autoritativa. Además, se mencionó la vulneración de derechos fundamentales, como el derecho a la propiedad, a la igualdad y a la tutela procesal efectiva, entre otros.

En vista de los aspectos mencionados, tanto la sentencia como el expediente de la demanda de inconstitucionalidad buscan desarrollar los argumentos de las partes respecto a los derechos que se buscan proteger y determinar la constitucionalidad del DL 1393, así como la importancia y necesidad de su aprobación para fortalecer el sector pesquero.

### **I.1. Justificación de la elección de la resolución**

Los recursos naturales están protegidos por el Estado, de acuerdo en la Constitución Política (en adelante, Constitución). Su importancia es tal que el

Estado tiene la soberanía sobre su aprovechamiento y promueve su uso sostenible. En tal sentido, la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales define estos recursos como componentes de la naturaleza que pueda ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado (Ley 26821, 1997).

Según este concepto, componentes como los recursos hidrobiológicos, son considerados patrimonio de la nación y es el estado quien otorga los derechos para realizar su extracción. Asimismo, la Ley General de Pesca establece que el estado es el encargado de regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, reconociendo que la actividad pesquera es de interés nacional.

Para el Estado, es de gran importancia garantizar la protección de los recursos naturales. En el caso de los recursos hidrobiológicos, los cuales constituyen una fuente de alimentos, ingresos y empleo para miles de peruanos, resulta especialmente importante establecer un adecuado marco normativo y tomar acciones necesarias para asegurar un uso adecuado de estos recursos. Sin embargo, la pesca ilegal se ha convertido en un problema cada vez más grave que requiere mejores medidas para detener su avance.

Es en este contexto que el DL 1393 se establece un precedente importante en la lucha contra la pesca ilegal en nuestro país. A través de este decreto se establecen disposiciones que aseguran el efecto disuasivo de las sanciones impuestas y se crea un régimen jurídico de interdicción de la pesca ilegal, con el objetivo de avanzar en la lucha contra este grave problema que presenta múltiples dimensiones que no han sido abordadas completamente a la fecha.

Este Decreto se promulga en un contexto en el cual la pesca ilegal venía afectando los recursos hidrobiológicos, su conservación, la economía del país, la actividad pesquera y las personas que dependen de ella para su sustento.

Con respecto a la interdicción, el protocolo de operativos de interdicción en actividades ilegales en pesca referidas a la extracción y/o procesamiento de

especies acuáticas del Ministerio Público la define como “una acción mediante la cual el Ministerio Público afecta a través de acciones coercitivas de naturaleza real, los objetos, instrumentos y/o efectos del delito de extracción y/o procesamiento ilegal de especies acuáticas (...)” (Ministerio Público, p. 4). Por medio de la interdicción se busca evitar que se los delitos en el sector pesquero sigan en aumento en sus diferentes formas. Desde el decomiso o destrucción de los distintos artes de pesca ilegales que sean encontrados hasta medidas más severas como es el desguace de las embarcaciones en caso se confirme la realización de alguna actividad ilegal.

En relación con las cifras de pesca ilegal, se observa un promedio de 1354 casos sancionados por año entre 2013 y 2017, debido a actividades relacionadas con la pesca ilegal y el manejo inadecuado de los recursos. Es relevante destacar que el año 2017 registró el mayor número de casos sancionados, especialmente vinculados a las acciones llevadas a cabo por embarcaciones pesqueras. Esta información se menciona en la exposición de motivos del DL 1393, lo cual permite visibilizar la situación en la que se encontraba el sector pesquero en ese periodo.

Algunas de las principales áreas afectadas por las actividades ilegales incluyen Ica, Ancash y Lima-Callao. Según el Informe N° 00001-2017-PRODUCE/DGSFS-PA-ddafieno-dchang, se evidencia las dificultades que está presentando el estado para contener adecuadamente estos sucesos. Solo en Lima, durante las acciones de supervisión realizadas por las autoridades, se pudo constató un total de 39 embarcaciones pesqueras ilegales. En el caso de Ica, se contabilizó un total de 27 embarcaciones ilegales. Estos datos corresponden al año 2017.

Adicionalmente, se ha observado una falta de eficacia en las sanciones ya existentes. Por ejemplo, las multas impuestas no logran generar el efecto disuasorio deseado. Además, en el caso de las embarcaciones, al permitir que los usuarios continúen en posesión de estas, siguen contando con la herramienta para perpetuar nuevamente en la realización de las actividades ilícitas, motivo por el cual es común la reincidencia en actividades de pesca ilegal.

Por otro lado, se evidencia una demora excesiva en los trámites y resolución de los procesos contenciosos administrativos. Además, se ha identificado el uso de la interposición de demandas para la dilatación de los procesos de ejecución coactiva, afectando la administración de los recursos hidrobiológicos y no cumpliendo con el efecto disuasorio que se busca por parte del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE).

El DL 1393 tiene como objetivo establecer un marco normativo que permita un verdadero avance en la lucha contra la pesca ilegal y sus diversas manifestaciones. Dentro de las novedades que establece, una de las principales mejoras de este decreto es la inclusión de una definición de pesca ilegal, con la cual no se contaba anteriormente. La definición se encuentra establecida como “toda actividad que afecta o pueda afectar a los recursos hidrobiológicos y que se realice incumpliendo la normativa ambiental pesquera, ya sea administrativa o penal (...)” (Decreto Legislativo N° 1393, 2018). Esta definición abarca las diferentes formas y tipos que se consideran como actividades ilegales en el sector pesquero y proporciona claridad para la determinación de las infracciones.

Teniendo en cuenta todo lo mencionado, resulta de suma importancia analizar la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el DL 1393. Este análisis es crucial no solo debido a la fuerte oposición que se generó en su momento, como se puede apreciar en los argumentos presentados por la parte demandante, sino también debido al avance significativo que representó la aprobación del Decreto Legislativo en su momento y al debate que surgió en torno a un tema tan importante como la interdicción en el sector pesquero.

Asimismo, es fundamental analizar el contexto en el cual fue aprobada la norma, ya que se enmarca en la delegación de facultades otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo para legislar. Esto se menciona claramente en la ley 30823, que tal y como se menciona en su propio nombre, aborda aspectos relacionados con la gestión económica y competitividad, la integridad y lucha contra la corrupción, la prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad, y la modernización de la gestión del estado.

Es este sentido, considero que la resolución de la demanda presenta múltiples aspectos que pueden ser objeto de análisis desde el derecho ambiental, pesquero y constitucional. Además, se desprenden de la sentencia aspectos adicionales a tomar como posibles recomendaciones para el fortalecimiento de la interdicción en la pesca.

## I.2. Presentación del caso y análisis

En el presente informe se realiza un análisis de la constitucionalidad del DL 1393 en relación con la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la delegación de facultades para la promulgación del decreto. A lo largo del informe, se van a analizar los argumentos de las partes involucradas, así como el razonamiento del Tribunal Constitucional para sustentar su fallo sobre la demanda de inconstitucionalidad. En tal sentido, se presenta el siguiente cuadro que menciona las entidades y el modo en el cual serían ejecutadas las acciones de interdicción para tener un primer acercamiento a los aportes del DL 1393.

**Cuadro 1: Entidades y modo de ejecución de la interdicción DL 1393**

Acción de interdicción	Base Legal	Entidades que ejecutan la medida de interdicción	Precisiones adicionales
Desguace de embarcación pesquera sin permiso de pesca o sin autorización de incremento de flota o licencia de construcción.	Artículo 9	Ministerio Público, Policía Nacional del Perú o Dirección General de Capitánías y Guardacostas (DICAPI), de acuerdo al ámbito de sus competencias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se ejecutará en el astillero legal o instalación legal en que se encuentre.</li> <li>Si está fondeada o navegando, el desguace se realiza en el astillero o lugar señalado por Dicapi.</li> </ul>
Dstrucción	Artículo 10		<i>No cuenta</i>
Decomiso	Artículo 11		<ul style="list-style-type: none"> <li>El decomiso del recurso hidrobiológico es entregado a programas sociales.</li> <li>El decomiso sobre los bienes señalados en el artículo 6, numeral 1 y 3, del Decreto Legislativo N.º 1393 se remite al Pronabi.</li> <li>El decomiso de explosivos, sustancias tóxicas prohibidas, se remiten a la autoridad competente para su custodia y administración.</li> </ul>

*Cuadro extraído del escrito de exp. N° 002889-20-ES, contestación de la demanda FJ 11.*

Es importante recalcar que la norma fue aprobada por el Poder Ejecutivo por delegación de facultades, en el marco de la Ley autoritativa expedida por el Congreso el 19 de julio del año 2018, titulada Ley 30823, “Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado” (en adelante, ley autoritativa).

La principal problemática que se visibiliza en la sentencia es la posición que sustentan los demandantes, en tanto consideran que las disposiciones mencionadas en distintos apartados de la norma estarían excediendo las facultades otorgadas por la legislación lo cual implicaría una infracción contra lo establecido en la constitución en el artículo 104 sobre la delegación de facultades del legislativo al ejecutivo. Se puede visibilizar en el siguiente cuadro los artículos y disposiciones complementarias mencionados por la parte demandante como inconstitucionales.

Cuadro 2: Cuadro resumen de derechos presuntamente vulnerados en el  
decreto legislativo 1393

Artículos del DL 1393 presuntamente inconstitucionales	Artículos de la constitución presuntamente vulnerados	Principios y derecho vulnerado
Artículo 3 del decreto legislativo 1393	Artículos 66, 67, 68 y 70 de la constitución	Aprovechamiento de los RRNN Inviolabilidad del derecho de propiedad
Artículo 6 del decreto legislativo 1393	Artículos 39 y 58 de la constitución	Principio de libre iniciativa privada y la cláusula de economía social de mercado.
Única disposición complementaria transitoria del decreto legislativo 1393	Artículo 139, incisos 2 y 3 de la constitución	Tutela procesal efectiva, independencia judicial y la garantía de la cosa juzgada.
Tercera disposición complementaria final del decreto legislativo 1393	Artículo 2, inciso 20 de la constitución	Derecho a la petición
segunda disposición complementaria final del decreto legislativo 1393		Colisión de la de la habilitación de las instituciones con otros principios y derechos

*Elaboración propia en base a Sentencia 265/2021 del TC recaída sobre el expediente 00001-2020-PI/TC*

La procuraduría expone argumentos por los cuales sostiene que no se estaría vulnerando la constitución, sino que, por el contrario, se busca cumplir con los objetivos establecidos por el estado para combatir las actividades ilegales en la pesca y poder garantizar la sostenibilidad de los recursos.

Asimismo, se aborda la problemática planteada por el demandante sobre la delegación de facultades y se sostiene que al tratarse de una actividad ilegal como lo es la pesca ilegal, la ley autoritativa le otorga expresamente facultades legislativas delegadas sobre fortalecimiento de acciones de control de actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades. Asimismo, al

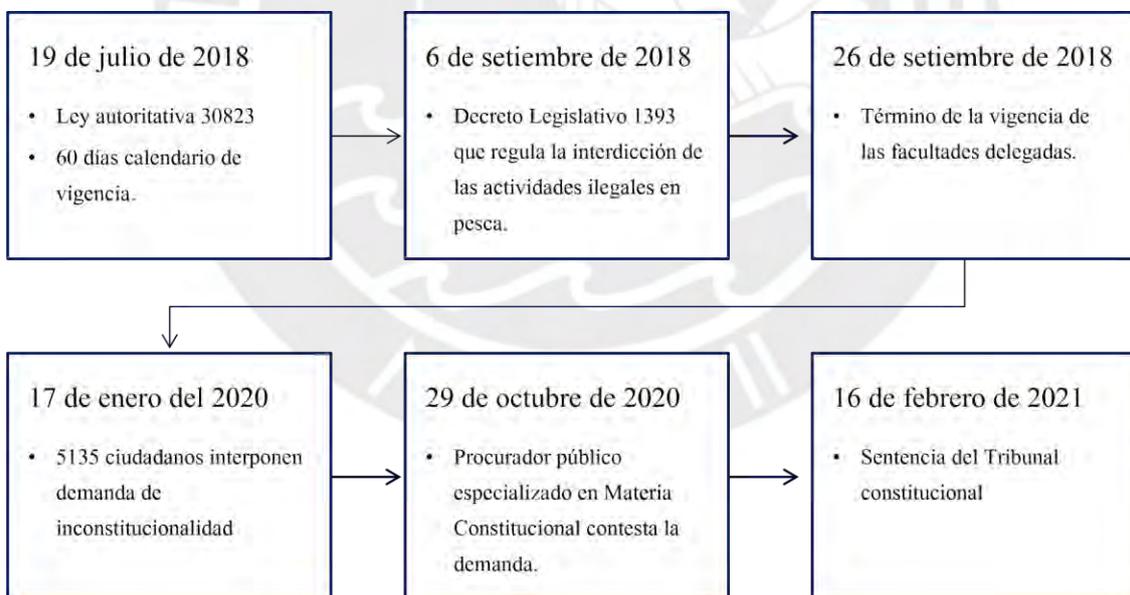
tratarse de una norma que se relaciona con los mecanismos de sanción en el sector pesquero se estaría regulando de acuerdo con las facultades e impulsando el fortalecimiento del sector, dichos argumentos se desarrollaran a detalle más adelante.

## II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

### II.1. Antecedentes

Debido a la relevancia de las fechas de publicación de las normas en el presente caso, se presenta a continuación una línea de tiempo que detalla el orden cronológico de los eventos desde la entrada en vigor de la Ley autoritativa hasta la fecha en la que se emite la sentencia del Tribunal Constitucional. Estos datos serán utilizados de manera continua en el desarrollo del informe.

Ilustración 1: Hechos del caso en orden cronológico



*Elaboración propia en base a Sentencia 265/2021 del TC recaída sobre el expediente 00001-2020-PI/TC*

El 19 de julio de 2018, el Congreso expidió la ley autoritativa 30823 y, en virtud de esta y en el marco de la delegación de facultades, el Poder Ejecutivo

promulgó el DL 1393. Según lo establecido en el artículo 104 de la Constitución y el artículo 90 del Congreso (Ley N° 30823, 2018), dicha ley tenía una vigencia de 60 días calendario a partir de su entrada en vigor, por lo que las facultades delegadas tenían vigencia hasta el 26 de septiembre de 2018.

El 6 de septiembre de 2018, dentro de la vigencia de la ley autoritativa, el Gobierno publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo 1393, que regula la interdicción de las actividades ilegales en pesca. Con respecto a los Decretos legislativos, existen dos límites, uno temporal y otro material, los cuales deben estar especificados en el decreto legislativo.

En relación con la delegación de facultades, es importante mencionar dos decretos legislativos que establecen medidas de interdicción y que serán utilizados como antecedentes en el análisis. El primero de ellos es la interdicción en la Tala ilegal, legislada por el Decreto Legislativo N° 1220 (Decreto Legislativo N° 1220, 2015), y el segundo caso es el de la minería ilegal, que regula la interdicción en el sector mediante el Decreto Legislativo N° 1100 (Decreto Legislativo N° 1100, 2012). Ambos casos fueron legislados por delegación de facultades del Congreso al Ejecutivo.

El 29 de octubre de 2020, el procurador público especializado en Materia Constitucional, en representación del Poder Ejecutivo, respondió a la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos. Realizó el análisis constitucional de cada uno de los artículos señalados como inconstitucionales, los cuales serán objeto de análisis en el presente informe.

## **II.2. Hechos relevantes del caso**

### **II.2.1. Por parte de los Demandantes**

Los demandantes argumentan que se han vulnerado aspectos tanto de fondo como de forma. Uno de los primeros argumentos presentados se refiere al literal e) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 30823, que establece el límite material de la ley autoritativa. Se alega que este artículo estaría delegando competencias

en áreas que no corresponden y, por lo tanto, se estaría incurriendo en un vicio de forma.

En relación con estos vicios, se señala que en el Decreto Legislativo 1393 se regulan asuntos relacionados con la ejecución de sanciones a personas que se dedican a la pesca legal e ilegal. Por tal motivo, los demandantes sostienen que tales artículos exceden el límite material de la legislación de facultades (uno de los requisitos para legislar a través de un Decreto Legislativo mediante delegación de facultades) establecido en el inciso e) del artículo 2 de la Ley 30823 y, por lo tanto, contravienen el artículo 104 de la Constitución.

Además, los demandantes alegan otros vicios de forma con respecto a diferentes artículos del DL 1393. Sin embargo, es importante analizar todos estos argumentos y los derechos que consideran afectados, en relación con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 26821, conocida como la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. Este artículo establece que los recursos son patrimonio de la Nación y se especifica que el Estado conserva el dominio sobre ellos, así como sobre sus productos y beneficios, a menos que hayan sido concedidos a particulares mediante algún título.

Es necesario analizar conjuntamente estos aspectos para comprender que las limitaciones establecidas en el DL no afectan a aquellos que realizan actividades legales. En el desarrollo del informe se realizará un análisis detallado de cada uno de los derechos alegados por los demandantes.

### **II.2.2. Por parte de la procuraduría**

La postura de la procuraduría, en representación del Poder Ejecutivo y encargada de responder a la demanda, rechaza todos los vicios de forma y de fondo alegados al igual que los argumentos presentados por la parte demandante. Uno de los primeros argumentos utilizados para fundamentar la postura de la procuraduría se basa en el artículo 3 del DL 1393, que establece la definición de pesca ilegal.

Esta definición es de suma importancia, no solo porque antes de la promulgación del DL no existía una definición clara en la normativa sobre lo que se consideraba pesca ilegal, sino también porque sirve para identificar a administrados a los cuales se aplicarán las acciones de interdicción. Esto refuerza la idea de que las medidas se aplican específicamente a la pesca ilegal y no a la pesca legal.

En relación con los alegatos de inconstitucionalidad por cuestiones formales, se sostiene que la ley autoritativa menciona de manera explícita las facultades en las que se puede legislar, y estas incluyen el fortalecimiento de las acciones de control de las actividades de pesca y acuicultura en todas sus modalidades. Este aspecto se analizará en detalle a lo largo del informe.

Además, el procurador señala que esta norma se relaciona con los mecanismos de sanción en el ámbito pesquero, una de las materias expresas para las cuales se delegaron facultades legislativas en la ley autoritativa. Por lo tanto, se argumenta que el vicio de forma alegado por los demandantes no debería de considerarse y debería ser desestimado.

### **II.2.3. Por parte del Tribunal Constitucional**

El Tribunal Constitucional sostiene que las disposiciones cuestionadas están relacionadas con los objetivos de fortalecer el control de las actividades de pesca y combatir la pesca ilegal para preservar la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos. Estas disposiciones también establecen reglas para la ejecución de sanciones administrativas en casos de pesca ilegal.

En respuesta a los argumentos presentados por la parte demandante, el Tribunal Constitucional considera que las disposiciones en el Decreto Legislativo 1393 cumplen con su propósito y están dentro de las facultades delegadas por el Congreso en la Ley autoritativa. Por lo tanto, el Tribunal no encuentra fundamentos para declarar la inconstitucionalidad de dichas disposiciones en términos de forma.

Es importante destacar que las disposiciones cuestionadas están directamente relacionadas con las materias delegadas por el Congreso en la Ley 30823, como se ha mencionado anteriormente, y tienen como objetivo establecer mecanismos de supervisión, sanción e interdicción de actividades de pesca.

#### **II.2.4. Fundamento de Voto del Magistrado Blume Fortini**

En cuanto al fundamento de voto del magistrado Blume, se realizan precisiones sobre dos aspectos específicos de la demanda: la delegación de facultades y las libertades económicas en relación con los recursos naturales.

En el caso de la delegación de facultades, se destaca la importancia de formular de manera precisa las leyes autoritativas, asegurando que el contenido normativo sea explícito en cuanto a la facultad delegada. Además, se hace referencia a la existencia de numerosos procesos que cuestionan la delegación de funciones, por lo que la ley autoritativa debe garantizar el cumplimiento de las prohibiciones constitucionales en esta materia.

En relación con las libertades económicas y los recursos naturales, el magistrado resalta el papel del Estado en la gestión de dichos recursos y la búsqueda de una eficiencia económica adecuada, sin comprometer su sostenibilidad. En el caso del sector pesquero, se menciona que el Estado tiene la responsabilidad de promover la libertad de empresa y la iniciativa privada, pero de manera sostenible para asegurar una adecuada conservación de los recursos. Aunque se deben fomentar estas libertades, el rol subsidiario del Estado en su promoción debe estar equilibrado con su función de proteger y preservar los recursos, lo que le faculta a tomar medidas para su resguardo.

#### **II.2.5. Fundamento de Voto del Magistrado Espinosa-Saldaña Barrera**

El magistrado Espinoza Saldaña, al igual que el magistrado Blume, está de acuerdo con la resolución de la sentencia en mayoría. Sin embargo, realiza precisiones en relación con el análisis tanto de forma como de fondo. En cuanto a la forma, concluye que las disposiciones analizadas se encuentran dentro de

las materias delegadas, ya que establecen medidas para fortalecer el control de las actividades en el sector pesquero, tal como se desarrolla en la sentencia. En cuanto al fondo, realiza un breve análisis de los 5 supuestos que están en discusión, los cuales se presentan en el cuadro 1 del documento.

Se resalta la importancia de contar con medidas que garanticen el aprovechamiento sostenible del recurso y, por ende, la aplicación de medidas que sancionen la pesca ilegal para proteger y preservar los recursos. Además, se menciona la importancia de entender la libertad económica de acuerdo con lo establecido en la constitución y no de manera aislada.

En relación con las reglas procesales, se destaca la necesidad de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y al debido proceso, resaltando que los recursos hidrobiológicos son propiedad originaria de la Nación. Por último, en cuanto a las medidas de interdicción, se menciona que no constituyen una vulneración al derecho de petición, ya que la medida no impide presentar una petición ante la administración.

#### **II.2.6. Voto Singular del Magistrado Miranda Canales**

El voto emitido por el magistrado Miranda critica una de las decisiones tomadas por la mayoría con relación al segundo párrafo de la única disposición complementaria transitoria, el cual se refiere a las medidas cautelares ya otorgadas. El magistrado argumenta que esta disposición establece requisitos adicionales a una medida judicial previamente concedida mediante una norma con rango de ley, lo cual, según su análisis, constituye una violación al derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

El magistrado reconoce la importancia de los recursos hidrobiológicos, pero considera que la norma busca reevaluar una medida cautelar que ya ha sido otorgada. Por esta razón, sostiene que el segundo párrafo de la única disposición complementaria transitoria debe ser declarado fundado.

### **III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS**

#### **III.1. Problema principal**

En la Sentencia 265/2021 del TC recaída sobre el expediente 00001-2020-PI/TC, se aborda como problemática principal la cuestión de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1393, Decreto legislativo que regula la interdicción en las actividades ilegales de pesca. Para un mejor entendimiento y análisis, es necesario desglosar esta problemática en sus principales componentes de la siguiente manera: i) el alcance de la Ley N°. 30823 y la promulgación del Decreto legislativo 1393; ii) el debate en torno a la delimitación de las facultades expresas en la interdicción de recursos naturales; y iii) el análisis de constitucionalidad de los derechos fundamentales como fundamento de la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1393.

#### **III.2. Problemas secundarios**

Con respecto a las problemáticas secundarias, se partirá de los componentes identificados en la problemática principal para determinar en detalle si se configuran causales de inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1393. A continuación, se enumerarán las problemáticas identificadas:

- III.2.1. Con respecto al análisis de constitucionalidad, ¿los supuestos principios y derechos fundamentales vulnerados representan una causal para determinar la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1393?
- III.2.2. ¿El decreto legislativo 1393 cumple con legislar dentro del alcance de la ley autoritativa 30823?
- III.2.3. ¿Previamente ha habido dificultades relacionada con la interdicción en recursos naturales? ¿Cómo se ha llevado a cabo la delegación de facultades y la expedición de leyes por parte del Ejecutivo en el uso de estas facultades en el Perú?

### **III.3. Problemas complementarios**

Con respecto a las problemáticas complementarias, se partirá de los componentes identificados en las problemáticas secundarias que sirvan para poder resolver la problemática. A continuación, se enumerarán las problemáticas identificadas:

III.3.1. ¿Cómo se ha llevado a cabo la delegación de facultades y la expedición de leyes por parte del Ejecutivo en el uso de estas facultades en el Perú?

III.3.2. Análisis de la Ley Autoritativa Ley N° 30823 en la delegación de facultades, así como el análisis de la Ley N° 30336 y la Ley N° 29815, las cuales delegaron facultades al ejecutivo permitiendo normativizar la interdicción en minería y tala ilegal.

## **IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A**

### **IV.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios**

La problemática principal abordada por el Tribunal Constitucional es la inconstitucionalidad del DL 1393. En tal sentido, la respuesta preliminar a esta problemática se dividirá en tres puntos principales, basados en los argumentos presentados por la parte demandante.

En cuanto al alcance de la Ley N°. 30823 y la promulgación del Decreto legislativo 1393 considero que se cumplieron los requisitos establecidos en la normativa, tanto en la Constitución, el Reglamento del Congreso y la Ley 30823. Por lo tanto, los argumentos planteados por la parte demandante carecen de sustento, ya que existen delegaciones de manera expresa, tal y como se desarrollará más adelante.

Con relación al debate en torno a la delimitación de las facultades explícitas en la interdicción de recursos naturales, considero que las facultades fueron determinadas correctamente. En otros sectores como la minería y el sector forestal, la interdicción ya se ha tomado como medida para luchar contra la ilegalidad en las diferentes actividades de aprovechamiento de recursos naturales. En tal sentido, considero que el tribunal ha realizado un análisis correcto de acuerdo con lo estipulado en la ley autoritativa y el alcance de lo tipificado en ella.

Con respecto al análisis de constitucionalidad de los derechos fundamentales como fundamento de la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1393, estoy de acuerdo con lo estipulado por el tribunal. Sin embargo, considero que se podría haber abordado más aspectos de las problemáticas, teniendo en cuenta que se trata de una acción de inconstitucionalidad. Al ser cuestionados numerosos derechos se pudo precisar de mejor manera el alcance que cada derecho tiene y las implicancias de su vulneración.

#### **IV.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución**

Me encuentro a favor del fallo principal de la resolución, ya que considero, al igual que el Tribunal Constitucional, que los cuestionamientos planteados por los demandantes buscan exclusivamente fortalecer al sector al establecer un marco normativo que combata la pesca ilegal. No obstante, considero que el tribunal podría haber profundizado más en el debate en torno a los derechos que se alegan como vulnerados. Tomando en cuenta que no es la primera vez que se realiza una norma de interdicción sobre recursos naturales.

Es así como en el informe se realiza una crítica enfocada en profundizar los argumentos del tribunal y analizar distintos supuestos utilizando la jurisprudencia del tribunal con relación a los derechos vulnerados mencionados en el análisis de fondo de la sentencia. Adicionalmente, se lleva a cabo un análisis para determinar si el enfoque adoptado por DL 1393, el cual es reducir las actividades ilegales en el sector pesquero, ha logrado cumplir con su propósito y si las

medidas de interdicción implementadas han sido efectivas y representan la mejor opción frente a este tipo de escenarios.

## **V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

### **V.1. Análisis de los derechos fundamentales supuestamente vulnerados que representarían una causal de inconstitucionalidad**

#### **v.1.1. Con respecto a la inviolabilidad del derecho de propiedad**

Uno de los primeros cuestionamientos de fondo que se aborda en la sentencia se refiere a la inconstitucionalidad del artículo 3 del DL 1393. Según la parte demandante, este artículo estaría violando el derecho de propiedad, que se considera inviolable según la constitución. Por lo tanto, es importante analizar el alcance del derecho a la propiedad y examinar cómo se aborda su inviolabilidad en la sentencia.

El artículo 70 de la constitución establece que el derecho a la propiedad es inviolable y que el Estado tiene la responsabilidad de garantizarlo, enfatizando el papel que desempeña el Estado en su protección adecuada. Sin embargo, se destaca que este derecho debe ejercerse en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la ley.

En el Tribunal Constitucional se plantea que se podría interpretar erróneamente que el derecho fundamental a la propiedad otorga al propietario un poder absoluto sin excepciones. Sin embargo, se subraya la importancia de interpretar los artículos constitucionales relacionados con el derecho a la propiedad en consonancia con el artículo 70, que establece que debe ejercerse en armonía con el bien común y dentro de los límites legales (expediente N° 0030-2004-AI/TC, 2004).

El alcance de la inviolabilidad del derecho a la propiedad sigue siendo motivo de debate, y el autor Guzmán Napurri ofrece una perspectiva al respecto. Según él, se establece que la propiedad es inviolable y que nadie puede ser privado de

ella excepto mediante una sentencia basada en la ley. Esta restricción se dirige principalmente al Estado, y Guzmán sugiere que debemos abandonar la noción de que el derecho de propiedad debe ceder ante otros derechos fundamentales considerados más importantes o en relación con bienes sociales o colectivos. En cambio, propone reconocer que el derecho de propiedad es un derecho fundamental dentro del marco jurídico (Guzmán, 2020).

Siguiendo la perspectiva del autor, aunque existan otros derechos que pueden verse afectados por el derecho a la propiedad, este último debería prevalecer. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, si bien debemos fortalecer el derecho a la propiedad, no podemos socavar el ejercicio de otros derechos.

Es especialmente relevante mencionar que en este caso se trata del ejercicio del derecho a la propiedad sobre recursos hidrobiológicos, es decir, recursos naturales que legalmente pertenecen al dominio del Estado. Para un mejor análisis, se expondrá lo establecido en el DL en relación con el artículo en discusión.

Cuadro 3: Contenido del artículo 3 del Decreto Legislativo 1393

Artículos del DL1393	Contenido
Artículo 3 del DL1393	<p><b>Pesca ilegal:</b>  <b>Toda actividad que afecta o pueda afectar a los recursos hidrobiológicos que se realice con incumplimiento de la normativa de la materia, sea esta administrativa o penal.</b></p> <p>Estas actividades ilegales comprenden:</p> <p>3.1. Construcción, instalación o funcionamiento de cualquier infraestructura sin el título habilitante correspondiente, que sirva para la construcción de embarcaciones pesqueras.</p> <p>3.2. Construcción o modificación de una embarcación pesquera, sin contar con autorización de incremento de flota o licencia de construcción.</p> <p>3.3. Construcción, instalación u operación de planta de procesamiento pesquero sin autorización o licencia de operación correspondiente.</p> <p>3.4. Construcción u operación de muelle, desembarcadero pesquero o punto de desembarque sin autorización correspondiente.</p> <p>3.5. La extracción de recursos hidrobiológicos con embarcación pesquera sin el permiso de pesca correspondiente.</p> <p>3.6. El uso o transporte o posesión de arte de pesca, aparejo o equipo no autorizado o prohibido; así como explosivos o sustancias tóxicas.</p>

*Cuadro de elaboración propia en base al DL 1393.*

Lo alegado en la demanda es que el artículo 3 del DL 1393 es inconstitucional porque supuestamente viola el derecho a la propiedad. Sin embargo, tanto en la

respuesta a la demanda como en la resolución del caso, se enfatiza que, si bien la extracción de recursos naturales puede ser otorgada a particulares, esta actividad debe llevarse a cabo de manera legal, cumpliendo con las regulaciones establecidas.

Además, se señala que en la jurisprudencia del tribunal se ha reconocido que la administración puede intervenir en el ejercicio del derecho a la propiedad cuando los bienes son utilizados para actividades económicas que infringen la normativa o los derechos fundamentales. Esto habilita al Estado a tomar medidas para prevenir dichas infracciones.

Por lo tanto, se concluye que el derecho a la propiedad no puede ser analizado de forma aislada ni considerarse como un derecho absoluto que prevalece sobre otros derechos. Todos los derechos están protegidos por el Estado y deben ejercerse de manera armónica, sin contravenir los demás derechos.

#### **v.1.2. Con respecto a la falta de promoción al aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales por parte del estado**

Como se ha analizado previamente, es importante considerar los derechos en conjunto y no de forma aislada. La parte demandante argumentó que el artículo 3 del DL 1393 era inconstitucional al supuestamente vulnerar la inviolabilidad del derecho a la propiedad. Sin embargo, también se sostiene que podría ser inconstitucional debido a que el Estado no estaría cumpliendo su papel de promotor del aprovechamiento de los recursos naturales, según lo establecido en los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución.

En relación con el aprovechamiento de los recursos naturales, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales establece que dichos recursos son patrimonio de la Nación y que el Estado debe establecer las condiciones y modalidades para su otorgamiento a particulares, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 67 y 68 de la Constitución (Ley Orgánica N° 26821, 1997).

En este sentido, el Estado tiene la soberanía sobre el aprovechamiento de los recursos y tiene la responsabilidad de garantizar su aprovechamiento sostenible. Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el derecho fundamental a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado implica tanto el disfrute de dicho ambiente como la obligación del Estado de asegurar su pleno cumplimiento y tomar las medidas necesarias para garantizarlo y protegerlo en caso de transgresiones (STC 048-2004-PI/TC, 2004).

Por último, es importante destacar que la Ley General de Pesca, en concordancia con el marco normativo mencionado anteriormente, establece el principio de sostenibilidad de los recursos pesqueros. Este principio busca asegurar una gestión adecuada de los recursos hidrobiológicos y promover el papel del Estado como garante de su protección. Para lograr esta protección, el artículo 3 del DL define el concepto de pesca ilegal y establece sus supuestos, con el fin de permitir una fiscalización adecuada, en consonancia con la Constitución y las demás normativas que desarrollan estos derechos.

#### **v.1.3. Con respecto a la vulneración al principio de libre iniciativa privada y la cláusula de economía social de mercado**

La parte que interpone la demanda argumenta que se está violando su derecho a la libre iniciativa privada y lo establecido en la cláusula social del mercado. Esta afirmación se basa en el artículo 6 del DL 1393, que establece las acciones de interdicción en casos de pesca ilegal. A continuación, se adjunta un cuadro detallado del artículo para una mejor comprensión.

#### **Cuadro 4: Contenido del artículo 6 del Decreto Legislativo 1393**

Artículos del DL1393	Contenido
Artículo 6 del DL1393	<p><b>Acciones de interdicción respecto a las actividades de construcciones de astillero, embarcación pesquera, planta de procesamiento, muelle, desembarcadero pesquero o punto de desembarque, ilegales</b></p> <p>Las acciones de interdicción aplicables respecto a las actividades ilegales señaladas en los incisos 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 del artículo 3 son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6.1 Intervención y descerraje del lugar en el que se advierta la construcción y funcionamiento del astillero o cualquier otra infraestructura que sirva para la construcción de embarcaciones pesqueras; y, decomiso de la maquinaria y equipos que se encuentren en dicho lugar o destrucción de las mismas cuando no resulte viable su decomiso; así como el posterior desguace de la embarcación en el estado en que se encuentre o destrucción de cualquiera de sus partes cuando se verifique la actividad ilegal señalada en el numeral 3.1 del artículo 3.</li> <li>• 6.2 Desguace de la embarcación pesquera en el estado en que se encuentre o destrucción de cualquiera de sus partes, cuando se verifique la actividad ilegal señalada en el numeral 3.2 del artículo 3.</li> <li>• 6.3 Intervención y descerraje del lugar en el que se advierte la construcción, instalación u operación de la planta de procesamiento pesquero y posterior decomiso de la maquinaria y equipos que se encuentren en dicho lugar o destrucción de las mismas cuando no resulte viable su decomiso, de verificarse la actividad ilegal señalada en el numeral 3.3 del artículo 3.</li> <li>• 6.4 Clausura del muelle, desembarcadero pesquero y punto de desembarque que no cuente con la autorización correspondiente, cuando se verifique la actividad ilegal señalada en el numeral 3.4 del artículo 3. El responsable de la construcción u operación de dichas instalaciones efectúa la remoción inmediata de las mismas, así como la restauración de la zona ocupada, asumiendo los costos y riesgos asociados.</li> </ul>

*Cuadro de elaboración propia en base al DL 1393*

Según lo alegado, si se impide a los pescadores ejercer su trabajo, se estaría limitando su participación en el mercado al no tener acceso a los recursos para su actividad comercial. Sin embargo, el tribunal sostiene que el derecho a la libre iniciativa privada, establecido en el artículo 58 de la Constitución, no puede ser interpretado de manera aislada, sino en conjunto con otros derechos fundamentales.

Con respecto a la economía social de mercado, concepto bajo la cual nuestra constitución se encuentra desarrollada consta de diferentes principios dentro de los cuales se encuentra el principio de la libre iniciativa privada. Si bien todo ciudadano tiene derecho a la libre iniciativa privada, este derecho está sujeto a cumplir con la normativa vigente.

En el caso presente, las acciones de interdicción se aplican únicamente a aquellos que realizan actividades ilegales, por lo que su derecho no puede ser garantizado, ya que está sujeto a límites legales.

La jurisprudencia del tribunal, en la sentencia del expediente N.º 0008-2003-AI/TC, establece que la iniciativa privada puede desarrollarse siempre y cuando no colisione con los intereses generales de la comunidad. La parte demandante

intenta interpretar este derecho de manera aislada, sin considerar el análisis conjunto con otras normas existentes en el país.

En conclusión, si bien estamos frente a un derecho de los ciudadanos, se garantizará su protección solo a aquellos que realicen la actividad de manera legal. Esto se debe a que es responsabilidad del Estado garantizar una economía social de mercado y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

#### **v.1.4. Con respecto a la vulneración a la tutela procesal efectiva**

La parte demandante argumenta que se está vulnerando el derecho a la tutela procesal efectiva y otros derechos relacionados con la función jurisdiccional. Según su alegato, la única disposición complementaria transitoria crea una situación en la cual, a pesar de que exista una multa que está siendo debatida en el proceso judicial, PRODUCE aún tiene la autoridad para cobrar dicha multa.

A continuación, se presenta un cuadro que detalla lo establecido en la disposición complementaria transitoria, con el objetivo de realizar un análisis más detallado de la situación.

Cuadro 5: Contenido de la única disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo 1393

Artículos del DL1393	Contenido
Única disposición complementaria transitoria del DL 1393	<p><b>Procesos en trámite</b></p> <p>Las disposiciones previstas en el artículo 78-A de la Ley General de Pesca, Decreto Ley N° 25977, son aplicables a todos los procesos judiciales que se encuentren en trámite en los que se haya impugnado la resolución que impuso la sanción de multa del Ministerio de la Producción, y a los procesos de revisión judicial.</p> <p>En el caso de medidas cautelares ya otorgadas el juez del proceso, a solicitud de cualquiera de las partes, concede un plazo de quince (15) días hábiles para que el beneficiario de la medida adecúe la contracautela a lo dispuesto por el artículo 78-A de la Ley General de Pesca, Decreto Ley N° 25977, bajo apercibimiento de dejar sin efecto la medida cautelar otorgada.</p> <p>En aplicación de lo establecido en el primer párrafo de la presente Disposición Complementaria Transitoria, si el administrado obligado al pago de la multa no acredita el otorgamiento de una medida cautelar, en los términos previstos en el artículo 78-A de la Ley General de Pesca, Decreto Ley N° 25977, el Ministerio de la Producción inicia o reinicia el procedimiento de ejecución coactiva correspondiente.</p>

*Cuadro de elaboración propia en base al DL 1393*

Con respecto al derecho a la tutela procesal efectiva, la constitución establece que es un principio y derecho fundamental de la función jurisdiccional. Este derecho implica que no se pueden anular resoluciones que hayan adquirido autoridad de cosa juzgada ni interrumpir procedimientos en curso, lo cual es precisamente lo que la parte demandante argumenta que está permitiendo la disposición cuestionada.

Sin embargo, en la sentencia del caso, se menciona que la norma en cuestión no impide que los ciudadanos ejerzan sus derechos para iniciar un proceso o solicitar medidas cautelares. Por lo tanto, el tribunal considera que no se está afectando el derecho a la tutela procesal efectiva.

Además, se destaca que las acciones habilitadas por la disposición complementaria tienen como objetivo garantizar la pesca legal y la fiscalización efectiva de los recursos. Estas medidas buscan evitar acciones dilatorias que impidan garantizar la pesca legal, sin impedir que los administrados puedan iniciar sus procesos legales.

En la sentencia del expediente N.º 015-2001-AI/TC, se hace referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reconoce el derecho de toda persona a un recurso efectivo. En el caso en cuestión, el artículo cuestionado no compromete la efectividad de los recursos que los ciudadanos puedan presentar, sino que busca garantizar que los delitos no queden impunes y se pueda ejercer una adecuada fiscalización de la actividad pesquera.

#### **v.1.5. Con respecto a la vulneración al derecho a la petición por parte del administrado**

Con respecto al derecho a la petición por parte de los administrados, la parte demandante argumenta que la tercera disposición complementaria estaría vulnerando dicho derecho al impedir la realización de procedimientos administrativos sancionadores debido a las actividades de interdicción. A

continuación, se muestra un cuadro con el contenido de la disposición en cuestión para facilitar un análisis más detallado.

Cuadro 6: Contenido de la tercera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1393

Artículos del DL1393	Contenido
Tercera disposición complementaria final del DL1393	<p><b>Efectos de la ejecución de las acciones de interdicción en el procedimiento administrativo sancionador y en el proceso de formalización de la actividad pesquera artesanal</b></p> <p>La ejecución de una medida de interdicción determina que no se inicie o continúe el procedimiento administrativo sancionador por la misma actividad ilegal que motivó la acción de interdicción.</p> <p>Para el caso de los actores involucrados en el proceso de formalización de la actividad pesquera artesanal no se aplica la medida de interdicción respecto a la extracción de recursos hidrobiológicos con embarcación pesquera sin el permiso de pesca correspondiente.</p>

*Cuadro de elaboración propia en base al DL 1393*

Con relación al derecho de petición de los administrados, la parte demandante no presenta argumentos adicionales a los ya expuestos, lo cual resulta en la desestimación de la demanda en este aspecto. No obstante, es importante resaltar que el derecho de petición está consagrado en el artículo 2, inciso 20 de la Constitución, el cual garantiza a los ciudadanos tanto individuales como colectivos el derecho de presentar peticiones.

Adicionalmente, en la Ley del Procedimiento Administrativo General, ley 27444, en su artículo 106, se establecen disposiciones más detalladas sobre el derecho de petición, incluyendo el deber de las autoridades de brindar una respuesta oportuna al administrado dentro del plazo establecido.

En relación con las acciones de interdicción, es relevante destacar que no se impide a los pescadores presentar sus peticiones ni se obstaculiza su atención dentro del plazo establecido. Por lo tanto, se puede afirmar que los artículos del DL no constituyen vulneración alguna al derecho de petición, ya que se garantiza su ejercicio pleno.

Es fundamental comprender que las interdicciones no buscan vulnerar los derechos fundamentales de los administrados, sino que tienen como objetivo principal asegurar el cumplimiento de los derechos protegidos por la normativa y aplicar sanciones adecuadas que tengan un efecto disuasorio para aquellos que cometan infracciones.

#### **v.1.6. Conclusiones**

Después de analizar cada uno de los artículos que alegan una vulneración a los derechos fundamentales de los demandantes, se puede verificar que todos los argumentos sobre los vicios de fondo carecen de sustento. El principal problema identificado radica en que la contraparte analizó cada derecho por separado, sin considerar la Constitución como un todo, donde existe un equilibrio entre los derechos y no se puede alegar una vulneración cuando no se cumple con llevar a cabo una actividad dentro del marco legal.

En cuanto a la inviolabilidad del derecho de propiedad, se ha establecido que este derecho no es absoluto y debe ejercerse en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la ley. La norma cuestionada no vulnera este derecho, ya que se aplica únicamente a actividades ilegales que infringen la normativa vigente.

En relación con la promoción del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, se ha resaltado la responsabilidad del Estado de garantizar dicho aprovechamiento y el cumplimiento de los derechos fundamentales relacionados con el medio ambiente. El DL 1393 busca asegurar la protección de los recursos pesqueros y la fiscalización de la pesca ilegal, en consonancia con los principios de sostenibilidad establecidos en la legislación vigente.

En el caso de la libre iniciativa privada y la economía social de mercado, se ha señalado que el ejercicio de la libre iniciativa privada está sujeto al cumplimiento de la normativa vigente y no puede colisionar con los

intereses generales de la comunidad. El DL 1393 no vulnera este derecho, ya que se aplica únicamente a actividades ilegales y busca garantizar una economía social de mercado y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Se ha afirmado que el derecho a la tutela procesal efectiva no se ve vulnerado por el DL 1393, ya que no impide el ejercicio de los derechos de iniciar un proceso o solicitar medidas cautelares. Las acciones de interdicción buscan garantizar la pesca legal y la fiscalización efectiva de los recursos, sin afectar el acceso a la justicia.

Por último, en relación con el derecho a la petición, se ha concluido que el DL 1393 no vulnera este derecho, ya que no impide la presentación de peticiones ni obstaculiza su atención dentro de los plazos establecidos. Por lo tanto, se garantiza el ejercicio pleno de este derecho.

En resumen, se ha demostrado que el Decreto Legislativo 1393 no vulnera los derechos constitucionales mencionados en la demanda, y que las acciones de interdicción buscan proteger el cumplimiento de la normativa y los derechos fundamentales. Es importante considerar el contexto y los objetivos de las medidas adoptadas para garantizar un equilibrio entre la protección de los derechos y la lucha contra las actividades ilegales en el ámbito de los recursos naturales.

## **V.2. Análisis de los ámbitos y alcances de las leyes autoritativas y la delegación de facultades para la expedición de decretos legislativos por el poder ejecutivo**

### **v.2.1. Análisis normativo respecto a los límites y alcances de las leyes autoritativas**

En el Perú, el órgano que tiene la potestad de crear y posteriormente, de acuerdo con lo establecido en su reglamento, aprobar las leyes es el Congreso. No obstante, esta potestad no es exclusiva del Poder Legislativo. Según el artículo

107 de la Constitución, también tienen esta facultad los demás poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios, los colegios profesionales y los ciudadanos. De esta manera, el Poder Ejecutivo emite los decretos legislativos haciendo uso de su derecho de iniciativa legislativa.

Los decretos legislativos son normas que tienen rango de ley y son expedidos por el Poder Ejecutivo en virtud de la delegación de facultades otorgada por el Congreso mediante una ley habilitante. A continuación, se presenta un cuadro con los artículos que se refieren a la potestad legislativa y a la delegación de facultades.

**Cuadro 7: Delegación de facultades y potestad legislativa**

Artículo	Contenido
Artículo 104 de la Constitución Política del Perú.	<p>El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.</li> <li>• Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.</li> <li>• El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.</li> </ul>
Artículo 107 de la Constitución Política del Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.</li> <li>• También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.</li> </ul>

*Elaboración propia en base a lo establecido en la Constitución Política del Perú.*

De acuerdo con lo establecido en la Constitución, es a través de la delegación de facultades mediante decretos ley que el poder ejecutivo ejerce su facultad legislativa. Dada la importancia de las leyes autoritativas, es necesario que se defina de manera precisa el alcance de las mismas.

En este sentido, el artículo 76 del Reglamento del Congreso establece como requisitos especiales para las proposiciones de ley autoritativa la especificación de dos aspectos fundamentales: la materia específica de la delegación y el plazo de la autorización.

Es importante destacar que las leyes autoritativas permiten la emisión de decretos legislativos en situaciones de poder de facto, reuniendo funciones parlamentarias y ejecutivas mediante la delegación (Gaceta Jurídica, 2008). Por esta razón, se establece la necesidad de determinar de manera expresa una materia específica y un plazo determinado en las leyes autoritativas, con el fin de facilitar un adecuado control parlamentario y evitar interpretaciones amplias o extensivas de la ley (Landa, 2003).

Con el objetivo de garantizar el control del contenido de las leyes autoritativas, el Congreso tiene la facultad de llevar a cabo un control previo, ya sea vinculante o consultivo. Esto permite verificar que las normas emitidas bajo la delegación de facultades sean compatibles con lo establecido en la ley. De esta manera, a través de este mecanismo de control, se obtiene la opinión del Congreso antes de la aprobación de los decretos legislativos.

#### **v.2.2. Análisis del Exp. N° 0016-2007-PI/TC con respecto a la jurisprudencia del tribunal constitucional en torno a las leyes autoritativas**

Tal como se ha mencionado anteriormente, las leyes autoritativas son emitidas por el Congreso para delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo sobre materias específicas. Es importante que la delegación se realice de manera clara para evitar interpretaciones ambiguas o un exceso en la delegación de estas facultades. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha desarrollado jurisprudencia sobre el control constitucional de las leyes autoritativas.

Se menciona que, dentro de la clasificación de las leyes ordinarias, existe una subdivisión en la cual se incluyen las leyes autoritativas o habilitantes, por lo que estas leyes pueden ser impugnadas mediante un proceso de inconstitucionalidad.

En cuanto a los procesos de inconstitucionalidad, se señala que pueden ser presentados durante la vigencia de la ley autoritativa, la cual se establece al momento de la delegación de facultades al Poder Ejecutivo. Este plazo es importante, ya que puede considerarse agotado una vez que el decreto legislativo sea publicado en El Peruano.

Es importante destacar que una ley autoritativa puede ser considerada inconstitucional si delega facultades sobre una materia prohibida. Tanto la ley autoritativa como el Decreto Legislativo publicado en ejercicio de las facultades delegadas podrían constituir causales de inconstitucionalidad al vulnerar lo establecido en la normativa.

### **v.2.3. Análisis del Exp N° 0022-2011-PI/TC con respecto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno a los alcances de los decretos legislativos**

Aunque se ha abordado previamente los límites de las leyes autoritativas emitidas por el Congreso, es importante destacar que el poder ejecutivo también debe respetar ciertos límites al expedir los decretos legislativos facultados por estas leyes autoritativas.

En este sentido, el Tribunal Constitucional menciona en el Expediente N° 0022-2011-PI/TC ciertos límites adicionales que un decreto legislativo no puede sobrepasar, además de los límites temporales (el plazo para la promulgación del decreto) y los límites materiales (la materia sobre la cual se le permite legislar).

En cuanto a los límites, se señala que no es aceptable que las delegaciones sean realizadas de manera indefinida o imprecisa, ya que esto permitiría una interpretación amplia de las facultades otorgadas por el poder legislativo. Además, se menciona que mediante un decreto legislativo no se pueden llevar a cabo reformas constitucionales, aprobar tratados que requieran autorización legislativa, establecer leyes orgánicas, aprobar la Ley del Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República (Exp. N° 0022-2011-PI/TC, 2015).

El papel del Congreso como organismo de control es fundamental cuando el poder ejecutivo emite este tipo de normativas. Es responsabilidad del Congreso garantizar que los decretos propuestos no excedan ningún límite, no sean perjudiciales ni aborden materias prohibidas. Aunque se mencionó previamente que estas situaciones suelen darse en gobiernos de facto, la Comisión Permanente del Congreso continúa desempeñando su labor legislativa, incluso en tales circunstancias se requiere una exhaustiva revisión de las normas promulgadas por parte de este órgano.

#### **v.2.4. Conclusiones**

Es fundamental definir de manera precisa los alcances de las leyes autoritativas para evitar interpretaciones erróneas o ambigüedades que puedan llevar a la inconstitucionalidad de la norma. Si bien no se puede detallar cada aspecto, es importante que la redacción sea clara y no induzca a errores.

La presente delegación de facultades fue considerada inexacta por la parte demandante, alegando que no incluía todos los aspectos regulados en el DL 1393. Sin embargo, después de un análisis pertinente, se pudo constatar que la delegación fue realizada de manera correcta. Aunque no se encuentre detallada de manera precisa, incluye de manera general el objetivo de la norma.

El Congreso desempeña un papel fundamental como organismo de control al revisar los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo. Debe garantizar que no se excedan los límites establecidos y que no se trate de materias prohibidas. Aunque las leyes autoritativas se utilizan en situaciones de emergencia, gobierno de facto o situaciones de complejidad, la Comisión Permanente del Congreso debe cumplir con realizar una revisión detallada de las normas promulgadas.

Si bien existe preocupación en relación con los decretos legislativos debido a su emisión en momentos en los cuales los poderes del Estado están concentrados en el Poder Ejecutivo, es importante destacar que tanto en situaciones de equilibrio de poderes como en aquellas donde existe concentración, nuestra

Constitución y el Reglamento del Congreso han establecido los mecanismos adecuados para garantizar que los derechos de la ciudadanía no sean vulnerados. Además de la labor desempeñada por la comisión del Congreso, uno de esos mecanismos es el proceso de inconstitucionalidad.

### **V.3. Análisis comparativo entre la ley autoritativa N° 30823, la ley autoritativa N° 30336 y la ley autoritativa N° 29815 en el marco de la legislación de la interdicción en materia ambiental en el Perú.**

#### **v.3.1. Análisis de la Ley N° 30823.**

En relación con la ley cuestionada, se establece que las facultades para legislar en la materia fueron otorgadas mediante la Ley autoritativa (Ley 30823). Por lo tanto, es necesario analizar la delegación de facultades realizada a través de esta norma y evaluar el cumplimiento de los requisitos materiales y temporales exigidos por la ley.

De acuerdo con lo establecido en la propia ley, se puede constatar de manera clara y expresa el cumplimiento del requisito temporal, ya que el decreto ley fue emitido dentro del plazo establecido por la ley autoritativa. De esta forma, se satisface el primer requisito para que la norma no sea considerada inconstitucional.

En cuanto al criterio de la materia delegada, se observa que la ley autoritativa menciona de manera explícita que se delegan facultades en materia de gestión económica y competitividad para "armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción". Por lo tanto, se está cumpliendo de manera expresa con la declaración de la delegación de facultades. Estos aspectos se resumen en el cuadro adjunto, que permite presentar de forma clara el cumplimiento de los dos supuestos requeridos por la normativa.

Cuadro 8: Contenido de la Ley autoritativa 30823 que delega facultades legislativas al poder ejecutivo.

Requisitos	Contenido de la Ley 30823
Temporalidad	La Ley 30823, publicada el 19 de julio de 2018 en el diario oficial El Peruano, delega por Congreso de la República al Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de sesenta (60) días calendario sobre determinadas materias específicas
Materia específica	<p>“2. En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:</p> <p>2) En materia de gestión económica y competitividad, a fin de: [...] e) Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción.”</p>

*Elaboración propia en base a lo establecido en Ley N°30823.*

Es importante destacar que, según se menciona en la sentencia 00001-2020-AI/TC, la Constitución no exige una exposición detallada o minuciosa del contenido de la ley autoritativa, sino que requiere que esté claramente establecida.

En este sentido, tanto en términos de materia como de temporalidad, la delegación cumple con los requisitos establecidos, siendo realizada de manera constitucional y sin exceder las facultades otorgadas.

**v.3.2. Análisis de la Ley N° 30336, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.**

Además de la ley autoritativa 30823, se han realizado previas delegaciones de facultades en materia de interdicción de recursos naturales. Una de estas leyes es la Ley N° 30336, la cual otorga al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en seguridad ciudadana, lucha contra la delincuencia y crimen organizado. Esta ley brinda una delegación clara y precisa para regular la interdicción en este ámbito.

Cabe mencionar que con dicha ley autoritativa se crea el DL 1220, que establece la normativa sobre interdicción en tala ilegal. Esta ley es otra muestra de la regulación de la interdicción en recursos naturales. A continuación, se presenta un cuadro detallado con los alcances materiales y el criterio específico de la ley autoritativa para un análisis completo.

Cuadro 9: Contenido de la Ley autoritativa 30336 que delega facultades legislativas al poder ejecutivo.

Requisitos	Contenido de la Ley 30336
Temporalidad	La Ley 30823, publicada el 23 de junio de 2015 en el diario oficial El Peruano, delega por Congreso de la República al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de fortalecimiento de la seguridad ciudadana, lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, por el término de noventa (90) días calendario.
Materia específica	<p>“2. En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias::</p> <p>a) Fortalecer la seguridad ciudadana, la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, en especial para combatir el sicariato, la extorsión, el tráfico ilícito de drogas e insumos químicos, la usurpación tráfico de terrenos y la tala ilegal de madera.</p>

*Elaboración propia en base a lo establecido en Ley N°30336.*

De acuerdo con la información, el DL 1220 cumple con el criterio de temporalidad al ser publicado dentro del período de delegación, el 23 de setiembre del 2015. En cuanto a la materia específica, se refiere a la tala ilegal en el sector forestal, a diferencia de la ley autoritativa de la interdicción en pesca que aborda específicamente la interdicción en ese ámbito.

Es importante destacar que, si bien no es necesario un detalle exhaustivo, las facultades otorgadas deben ser comprendidas de manera clara, y este aspecto se cumple en el texto de la ley autoritativa analizada.

Además, al igual que en el sector pesquero, la problemática de la tala ilegal está asociada a delitos conexos como el tráfico, entre otros intereses. Sin embargo, a diferencia del caso pesquero, no se ha presentado una acción de inconstitucionalidad contra el DL en cuestión. Cabe hacerse la pregunta, si en ambos casos se está regulando recursos naturales y son sectores altamente afectados por distintos intereses adversos, ¿a qué se debe que en un caso se presentara la demanda de inconstitucionalidad y en el otro caso no? Considero que la respuesta está en la forma en la cual se han regulado los distintos artículos con relación a la interdicción.

En el caso del DL de interdicción en la tala, los supuestos y criterios para la interdicción están redactados de manera clara, lo cual deja en evidencia que la afectación generada no busca perjudicar derechos legítimos, sino que se aplica únicamente en casos de ilegalidad en los cuales es necesario proteger dichos derechos.

La claridad en la redacción de los artículos relacionados con la interdicción puede haber contribuido a que no se haya presentado una demanda de inconstitucionalidad en este caso. Esto resalta la importancia de la redacción precisa y adecuada de las normas para evitar posibles conflictos y asegurar que los derechos fundamentales estén protegidos dentro del marco legal.

### **v.3.3. Análisis de la Ley N° 29815, Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de minería ilegal.**

Por último, para culminar con la revisión a las leyes autoritativas en los recursos naturales, realizaremos el análisis de la ley de 29815 que delega las facultades para la interdicción en minería un sector que hasta la actualidad sigue gravemente afectado por la ilegalidad en nuestro país. Tal y como se realizó con anterioridad, se añade a continuación el cuadro con el análisis de los límites que debe cumplir la ley autoritativa para un mejor análisis de la misma.

**Cuadro 10: Contenido de la Ley autoritativa 29815 que delega facultades legislativas al poder ejecutivo.**

Requisitos	Contenido de la Ley 29815
Temporalidad	La Ley 29815, publicada el 21 de diciembre de 2011 en el diario oficial El Peruano, delega por Congreso de la República al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias específicas, por el término de ciento veinte (120) días calendario.
Materia específica	<p>“2. En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias::</p> <p>a) 1. Interdicción de la minería ilegal, en relación a:</p> <p>a. Uso y ocupación del ámbito geográfico nacional que se asigna a la actividad minera destinado a una gestión responsable de los recursos mineros.</p> <p>b. Regulación de zonas de exclusión minera, suspensión de otorg</p>

*Elaboración propia en base a lo establecido en Ley N°29815.*

De igual manera que en los casos anteriores, se puede constatar que la ley autoritativa cumple con ambos límites establecidos. A diferencia de la ley autoritativa para la tala ilegal, en este caso se especifica de manera explícita que se otorgan facultades para la interdicción en minería ilegal, incluyendo ciertas especificaciones al respecto. Este caso se asemeja más a la delegación de facultades en pesca.

En el DL de interdicción en minería (DL 1100), se define claramente la minería ilegal y se detallan las prohibiciones y las medidas para llevar a cabo la interdicción. Además, se ha creado un protocolo para la interdicción en minería, similar al caso de la pesca que cuenta con el protocolo de DICAPI para la interdicción.

Esta revisión nos permite observar claramente que no existe un modelo claro de regulación para la interdicción en recursos naturales en nuestro país. Aunque existen similitudes entre los casos, no se puede afirmar

que todos cumplan con una línea base que permita agregar mayores detalles a partir de ellos.

#### **v.3.4. Conclusiones**

En conclusión, podemos observar que el marco normativo establecido por ambos decretos, que regulan la interdicción en sus respectivos sectores, no presentaron problemas en cuanto a la delegación de facultades. Siguiendo con lo mencionado en el problema anterior, es crucial evaluar la claridad con la que se realiza la delegación de facultades.

Es importante señalar que en ocasiones anteriores se han emitido normativas relacionadas con la interdicción, y en esos casos no se generó un debate sobre los derechos vulnerados, como ocurrió en el caso de la interdicción en la pesca. Considero que esto se debe principalmente a la forma en que se redactaron los artículos de ambas normativas, tanto en el ámbito minero como forestal. En futuras normativas relacionadas con la interdicción, es fundamental considerar el desarrollo de los derechos como se ha hecho en esos casos.

La interdicción en recursos naturales está asociada a delitos conexos, como el tráfico y otros intereses adversos por lo que es muy posible que de darse otras normativas similares en el futuro existan dificultades como las identificadas a la fecha para poder crear este tipo de normativa.

Es importante resaltar que pesar de las similitudes en la regulación de la interdicción, no existe un modelo claro que sirva como guía y permita agregar mayores detalles en la normativa. Es importante replantear las herramientas utilizadas en la interdicción para frenar la ilegalidad en los diferentes sectores y considerar una normativa general que abarque transversalmente a todos los sectores. Utilizando lo aprendido hasta la fecha de los sectores que cuentan con normas al respecto y verificando los logros obtenidos y las deficiencias que se han identificado.

Por último, existen desafíos persistentes en la lucha contra la ilegalidad en los recursos naturales, y se requiere un análisis de los pasos tomados hasta ahora para generar mejores propuestas en el futuro.

## **VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES**

Tras un análisis exhaustivo, este estudio ha permitido examinar detalladamente los diversos argumentos, tanto de forma como de fondo, que llevaron a la parte demandante a considerar inconstitucional el Decreto Legislativo 1393. Es crucial destacar que las actividades ilegales involucran múltiples intereses que se ven perjudicados, como el tráfico de especies silvestres, el trabajo forzado e incluso actividades como el narcotráfico.

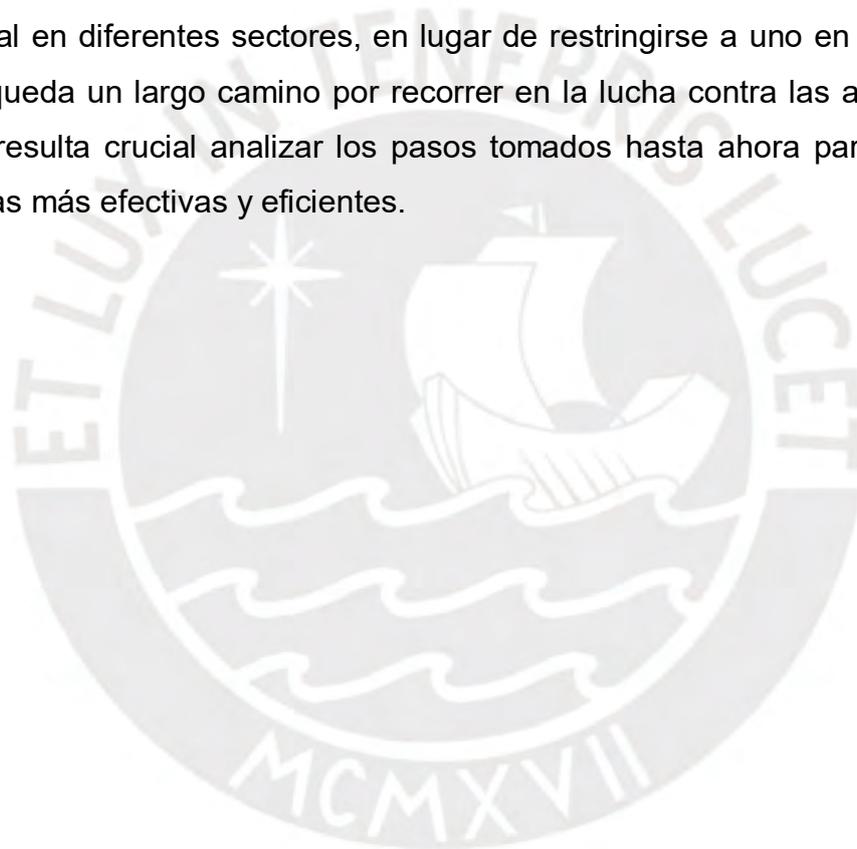
Por tanto, la lucha contra la ilegalidad en diversos sectores se vuelve cada vez más compleja para las autoridades competentes. En este sentido, resulta fundamental que las iniciativas normativas destinadas a frenar el avance de la ilegalidad estén debidamente fundamentadas y carezcan de vicios que puedan ser utilizados para impugnar su constitucionalidad. Como se mencionó previamente, el presente decreto fue objeto de una demanda inconstitucional basada en aspectos tanto formales como sustantivos, los cuales han sido debidamente desarrollados y analizados.

El análisis realizado revela que el DL 1393 ha generado un mayor debate en comparación con otros decretos que regulan la interdicción en recursos naturales. Esto se debe principalmente a la manera en que sus artículos han abordado diversos aspectos de la interdicción, lo cual ha dificultado comprender claramente su objetivo y ha dado lugar a posibles cuestionamientos sobre las posibles vulneraciones que podría generar.

En relación con los derechos implicados en las acciones de interdicción, resulta imperativo establecer un marco normativo sólido que aclare cualquier incertidumbre en torno a la posible vulneración de los derechos fundamentales por parte de otros derechos consagrados en la Constitución.

Por último, es necesario tener en cuenta que, si bien en su momento las normas de interdicción se plantearon como herramientas efectivas para combatir la ilegalidad, no han logrado cumplir su propósito por completo. Persisten distintos delitos relacionados con la pesca ilegal, y se han identificado vacíos normativos en áreas como la construcción de astilleros de manera ilegal y la producción de embarcaciones ilícitas.

En este contexto, es pertinente replantear si las herramientas utilizadas hasta ahora son las más adecuadas, y considerar la conveniencia de establecer una normativa general sobre interdicciones que pueda aplicarse de manera transversal en diferentes sectores, en lugar de restringirse a uno en particular. Aunque queda un largo camino por recorrer en la lucha contra las actividades ilegales, resulta crucial analizar los pasos tomados hasta ahora para generar propuestas más efectivas y eficientes.



## VII. BIBLIOGRAFÍA

### **Referencias bibliográficas**

Actualidad Ambiental. (12 de setiembre de 2018). *Análisis legal sobre los decretos para combatir la pesca ilegal e iniciar un nuevo proceso de formalización.*

<https://www.actualidadambiental.pe/emiten-decretos-para-combatir-la-pesca-ilegal-e-iniciar-un-nuevo-proceso-de-formalizacion/>

El Derecho L. P. (21 de mayo de 2021). *RESUMEN: Estos son los cambios que trae el Nuevo Código Procesal Constitucional*. Recuperado el 8 de mayo de 2023, de <https://lpderecho.pe/congreso-aprueba-reforma-codigo-procesal-constitucional-conoce/>

Enrique, P. (2000). *La acción de inconstitucionalidad*. Oxford University Press.

Estudio Ehecopar. (s.f.). *Cambios al Código Procesal Constitucional - Una reforma coyuntural e incompleta*. Recuperado el 10 de mayo de 2023, de <https://www.ehecopar.com.pe/publicaciones-cambios-al-codigo-procesal-constitucional-una-reforma-coyuntural-e-incompleta.html>

Fonseca, C. (30 de setiembre de 2021). *10 cambios significativos en el Nuevo Código Procesal Constitucional*. AGNITIO. <https://agnitio.pe/articulo/10-cambios-significativos-en-el-nuevo-codigo-procesal-constitucional/>

Grandez, P, Monteferri, B. (29 de setiembre de 2020). *[Opinión] La importancia de incluir a la pesca ilegal como delito de crimen organizado*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. <https://spda.org.pe/opinion-la-importancia-de-incluir-a-la-pesca-ilegal-como-delito-de-crimen-organizado/>

Guzmán, C. (3 de junio de 2020). *El derecho de propiedad y su importancia en el régimen económico*. Recuperado el 10 de junio de 2023, de: <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-derecho-de-propiedad-y-su-importancia-en-el-regimen-economico#:~:text=La%20Protecci%C3%B3n%20del%20Derecho%20de,est%C3%A1%20dirigida%20fundamentalmente%20al%20Estado.>

Landa C. (2003). *Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/A5B1B8C3086FF840052575E000041132/\\$FILE/Facultades Legislativas del Ejecutivo.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/A5B1B8C3086FF840052575E000041132/$FILE/Facultades%20Legislativas%20del%20Ejecutivo.pdf)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019). *Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*. Recuperado el 9 de mayo de 2023. De

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/315089/Guia\\_tecnica\\_legislativa\\_mayo\\_2019.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/315089/Guia_tecnica_legislativa_mayo_2019.pdf)

Varios Autores. (2008). *Guía Rápida Proceso de Inconstitucionalidad*. Gaceta Jurídica S. A.



### **Jurisprudencia revisada**

Sentencia del expediente N° 00030-2004-AI/TC (2005, 2 de diciembre). Tribunal Constitucional del Perú.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2004-AI.pdf>

Sentencia del expediente N° 00016-2007-AI/TC (2009, 3 de abril). Tribunal Constitucional del Perú.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00016-2007-AI.pdf>

Sentencia del expediente N° 00022-2011-AI/TC (2015, 8 de junio). Tribunal Constitucional del Perú.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00022-2011-AI.pdf>

Sentencia del expediente N° 00048-2004-PI/TC (2005, 1 de abril). Tribunal Constitucional del Perú.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>

Sentencia del expediente N° 0008-2003-AI/TC (2003, 11 de noviembre). Tribunal Constitucional del Perú.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

Sentencia del expediente N.º 015-2001-AI/TC (2004, 29 de enero). Tribunal Constitucional del Perú.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00015-2001-AI%2000016-2001-AI%2000004-2002-AI.html>



### **Normativa revisada**

Constitución Política de 1993

### **Normativa general**

Ley N°. 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. (25 de junio de 1997). <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-26821.pdf>

### Normativa ambiental

Ley N°. 28611, Ley General del Ambiente. (13 de octubre del 2005).

<https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-28611.pdf>

Decreto Legislativo N° 1100, Decreto Legislativo que Regula la Interdicción en de la Minería Ilegal en toda La República y Establece Medidas Complementarias.

(18 de febrero de 2012).

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-la-interdicion-de-la-mineria-decreto-legislativo-n-1100-754506-1/>

Decreto Legislativo N° 1220, Decreto Legislativo que Establece Medidas para la Lucha Contra la Tala Ilegal. (23 de setiembre de 2015).

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-medidas-para-la-lucha-cont-decreto-legislativo-n-1220-1291565-10/>

### Normativa pesquera

Decreto Legislativo N° 1393, Decreto Legislativo que Regula la Interdicción en las Actividades Ilegales en Pesca. (5 de setiembre de 2018).

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-la-interdicion-en-las-activi-decreto-legislativo-n-1393-1688406-2/>

Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca (21 de diciembre 1992).

<https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2016/10/NAS-4-8-01-D-LEY-25977.pdf>

### Normativa procesal y procedimental general

Ley N°. 28237, Código Procesal Constitucional. (7 de mayo de 2004).

<https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0002/5-codigo-procesal-constitucional-ley-n-28237-1.pdf>

Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República (30 de mayo de 1998).

<https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamentodelcongreso.pdf>

Ley N°. 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado. (2 de julio de 2018).

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-delega-en-el-poder-ejecutivo-la-facultad-de-legislar-ley-n-30823-1671756-2/>

Ley N° 30336, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado. (23 de junio de 2015).

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-delega-en-el-poder-ejecutivo-la-facultad-de-legislar-ley-n-30336-1257199-2/>

Ley N°. 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional. (21 de julio de 2021).

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/nuevo-codigo-procesal-constitucional-ley-no-31307-1975873-2/>

Ley N°. 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (18 de diciembre del 2007).

<https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0002/5-codigo-procesal-constitucional-ley-n-28237-1.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por:  
LEDESMA NARVAEZ  
Marianella Leonor FAU 20217267618  
soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 08/04/2021 23:06:46-0500

## Pleno. Sentencia 265/2021

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 1

### Expediente 00001-2020-PI/TC

Firmado digitalmente por:  
FERRERO COSTA Augusto FAU  
20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 17/04/2021 12:22:30-0500

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 16 de febrero de 2021, los magistrados Ledesma Narváez, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido la siguiente sentencia, que resuelve declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad que dio origen al Expediente 00001-2020-PI/TC. El magistrado Ferrero Costa, con voto en fecha posterior, coincidió con el sentido de la sentencia.

Asimismo, los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera formularon fundamentos de voto.

El magistrado Miranda Canales emitió un voto singular declarando fundada la demanda en un extremo e infundada en lo demás que contiene.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Firmado digitalmente por:  
MIRANDA CANALES Manuel  
Jesus FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 09/04/2021 09:40:04-0500

Firmado digitalmente por:  
BLUME FORTINI Ernesto  
Jorge FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 31/03/2021 23:06:52-0500

Firmado digitalmente por:  
REATEGUI APAZA Flavio  
Adolfo FAU 20217267618 soft  
Motivo: Doy fé  
Fecha: 22/04/2021 20:18:39-0500

Firmado digitalmente por:  
SARDON DE TABOADA Jose  
Luis FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 09/04/2021 08:43:33-0500

Firmado digitalmente por:  
RAMOS NUÑEZ Carlos  
Augusto FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 12/04/2021 12:52:35-0500

Firmado digitalmente por:  
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA  
Eloy Andres FAU 20217267618  
soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 12/04/2021 12:18:29-0500



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 2

**PLENO JURISDICCIONAL**

EXPEDIENTE 00001-2020-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16 de febrero de 2021

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal

CIUDADANOS C. PODER EJECUTIVO

**Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad planteada contra el Decreto Legislativo 1393, que regula la interdicción en las actividades ilegales de pesca.

Magistrados firmantes:

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 3

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Norma impugnada</b>	<b>Parámetro de control</b>
Decreto Legislativo 1393	Constitución Política del Perú: <ul style="list-style-type: none"><li>- Artículos 2, inciso 20</li><li>- Artículo 66</li><li>- Artículo 67</li><li>- Artículo 68</li><li>- Artículo 39</li><li>- Artículo 58</li><li>- Artículo 70</li></ul>

### **I. ANTECEDENTES**

#### **A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**

#### **B. DEBATE CONSTITUCIONAL**

##### **B-1. DEMANDA**

##### **B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA**

### **II. FUNDAMENTOS**

#### **§1. DETERMINACIÓN DE LA CONTROVERSIA**

#### **§2. INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL Y PARÁMETRO DE CONTROL**

#### **§3. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393**

#### **§4. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393**

##### **4.1 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 4

**4.1.1 SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN DE LOS ARTÍCULOS 66, 67, 68 Y 70 DE LA CONSTITUCIÓN**

**4.2 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393**

**4.2.1 SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN DE LOS ARTÍCULOS 39 Y 58 DE LA CONSTITUCIÓN**

**4.3 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393**

**4.3.1 SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 139, INCISOS 2 Y 3 DE LA CONSTITUCIÓN**

**4.4 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1392**

**4.4.1 SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 2, INCISO 20 DE LA CONSTITUCIÓN**

**4.5 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393**

**III. FALLO**



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de febrero de 2021, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Ledesma Narváez, presidenta; Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, con los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, y con el voto singular del magistrado Miranda Canales, que se agregan. Se deja constancia de que el magistrado Ferrero Costa votará en fecha posterior.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 17 de enero de 2020, 5135 ciudadanos interponen demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 1393, que regula la interdicción en las actividades ilegales de pesca. Alegan que el referido decreto legislativo adolece de vicios de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo.

Por su parte, con fecha 29 de octubre de 2020, el procurador público especializado en Materia Constitucional contesta la demanda en representación del Poder Ejecutivo, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

##### B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- Los ciudadanos recurrentes alegan que el Decreto Legislativo 1393 resulta inconstitucional por la forma, toda vez que vulnera el artículo 104 de la Constitución, en tanto excede el ámbito de la delegación de facultades otorgado por el Congreso de la República mediante la ley autoritativa, Ley 30823.
- Refieren que el 19 de julio de 2018, el Congreso de la República expidió la ley autoritativa 30823, “Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado” y, en virtud de esta, el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 6

Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Legislativo 1393, que regula la interdicción en las actividades ilegales en pesca.

- Sostienen que según el literal e) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 30823, el límite material de la ley autoritativa prevé, de modo general, la potestad de legislar en “materia de gestión económica y competitiva, a fin de armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción”.
- Señalan que la Única Disposición Complementaria Transitoria y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1393, regula materias relacionadas con la ejecutoriedad de resoluciones sancionadoras a personas que se dedican a la pesca legal e ilegal. En ese sentido, manifiestan que las disposiciones invocadas han excedido el límite material de la legislación de facultades establecido en el inciso e) del artículo 2 de la Ley 30823 y, por tanto, infringen el artículo 104 de la Constitución.
- Por otro lado, aseveran que el artículo 19 de la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, establece que los recursos constituyen patrimonio de la Nación y especifica que el Estado conserva el dominio sobre estos, así como sobre los frutos y productos siempre que ellos no hayan sido concedidos por algún título a particulares.
- Refieren que las empresas pesqueras adquieren los recursos vía contrato de compraventa, a través del cual obtienen un derecho de propiedad sobre estos recursos. Añaden que dicho razonamiento debe interpretarse a la luz del artículo 20 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.
- Manifiestan que la normativa nacional configura a las actividades ilegales de pesca como infracciones administrativas e ilícitos penales. Enfatizan que el artículo 3 y las disposiciones complementarias finales segunda y tercera del Decreto Legislativo 1393, transgreden los derechos de petición y de propiedad, y además representan una medida excesiva de la función pública, por lo que deben declararse inconstitucionales.
- Refieren que, en la práctica, tras la adquisición de los recursos hidrobiológicos mediante los contratos de compraventa, dichos recursos pasan a formar parte de la propiedad privada. Por ello, la regulación contenida en el Decreto Legislativo 1393, relacionada con la calificación de los recursos hidrobiológicos como patrimonio de la Nación, resulta inconstitucional.
- Aseveran que el artículo 6 del Decreto Legislativo 1393, que regula las acciones de interdicción a las actividades de construcción de embarcaciones de pesca ilegal,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 7

transgrede el artículo 39 de la Constitución; asimismo, añaden que la referida disposición no resulta conforme con el modelo de economía social de mercado ni con el principio de libre iniciativa privada.

- Finalmente, los ciudadanos recurrentes manifiestan que la Disposición Complementaria Transitoria Única vulnera los principios de tutela procesal efectiva y la cosa juzgada y, por ello, debe declararse fundada la demanda en este extremo.

### **B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA**

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El procurador público especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo sostiene que el artículo 3 del Decreto Legislativo 1393 define la pesca ilegal como toda actividad que afecte o pueda afectar los recursos hidrobiológicos y que se realice incumpliendo con la normativa de la materia. En los numerales 1 al 6 de dicho artículo se establecen seis supuestos de pesca ilegal.
- Señala que las acciones de interdicción se establecen en las siguientes disposiciones:
  - i) El artículo 5 establece las medidas de interdicción respecto a las actividades ilegales relacionadas con los recursos hidrobiológicos;
  - ii) El artículo 6 establece las medidas de interdicción respecto a las actividades de construcciones de astillero, embarcación pesquera, planta de procesamiento, muelle, desembarcadero pesquero o punto de desembarque, ilegales; y,
  - iii) El artículo 7 establece las medidas de interdicción respecto al uso de instrumentos prohibidos para la captura o extracción del recurso hidrobiológico.
- Añade que el Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada, elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), reconoce el problema de la pesca ilegal y establece que los Estados deben adoptar las medidas para garantizar que no se practique este tipo de actividades en contravención con el marco legal.
- Refiere que en el ordenamiento jurídico nacional, los artículos 308-A, 308-B y 308-C del Código Penal establecen distintos delitos ambientales, como la extracción ilegal de especies acuáticas y la depredación de la flora y fauna silvestre; es decir, supuestos de pesca ilegal.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 8

- Añade que según el Informe 009-2018-PRODUCE-SG-OGEIEE-OEE, la pesca ilegal es una actividad ilícita que genera múltiples y graves consecuencias, dado que “tiene un alto impacto en el ecosistema, así como también genera consecuencias económicas y sociales”.
- El procurador público del Poder Ejecutivo aduce que la pesca ilegal distorsiona el normal funcionamiento del mercado porque incrementa los costos de acceso y permanencia, a la vez que afecta el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos, pues si no fueran extraídos ilegalmente, su crecimiento continuaría y serían extraídos posteriormente en mayor cantidad. Concluye que las pérdidas generadas por la pesca ilegal también tienen efectos negativos sobre la generación de divisas, la producción industrial y el empleo.
- Manifiesta que en el caso de la pesca artesanal, se advierte que los administrados que realizan dicha actividad de manera informal generan:
  - i) una mayor dificultad para el control y vigilancia de la actividad pesquera;
  - ii) disminución de recursos hidrobiológicos; y, además,
  - iii) ocasionan un perjuicio económico para los propios pescadores artesanales informales que tienen mayor dificultad para acceder a créditos, seguridad social y, en promedio, perciben menores ganancias que los pescadores artesanales formales, por lo que se promueve su formalización.
- Respecto a los alegatos de inconstitucionalidad por la forma, sostiene que la ley autoritativa prescribe expresamente que las facultades legislativas delegadas incluyen el fortalecimiento de las acciones de control de las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades.
- En tal sentido, pone de relieve que el artículo 78-A de la Ley General de Pesca – incorporado por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del decreto legislativo cuestionado– se titula “Ejecutoriedad de las resoluciones sancionadoras pecuniarias del Ministerio de la Producción” y establece distintas reglas respecto a la ejecutoriedad del procedimiento de ejecución coactiva derivado de las sanciones administrativas emitidas por el Ministerio de la Producción en materia de pesca.
- Refiere que se trata de una norma que se relaciona con los mecanismos de sanción en el ámbito pesquero, que es una de las materias respecto de las que se delegó facultades legislativas en la ley autoritativa, por lo que debe desestimarse el vicio de forma alegado por la parte demandante.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 9

- Añade que la Única Disposición Complementaria Transitoria establece reglas sobre la aplicación del artículo 78-A a los procesos en trámite en los que se haya impugnado la resolución que impuso la sanción de multa del Ministerio de la Producción, por lo que se sustenta también en el citado extremo de la ley autoritativa.
- Por otro lado, asevera que el Decreto Legislativo 1393 no adolece de vicios de inconstitucionalidad material y, por lo tanto, la demanda debe desestimarse en este extremo.
- Anota que según el Tribunal Constitucional, el contenido del derecho a un ambiente equilibrado comprende dos aspectos esenciales:
  - i) el disfrute de un ambiente equilibrado; y,
  - ii) el derecho a que dicho ambiente se preserve, por lo que corresponde al Estado adoptar las medidas de preservación necesarias.
- Manifiesta que el Tribunal Constitucional ha puesto en claro en la Sentencia 00005-2016-CC que el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos.
- Sostiene que el artículo 4 de la Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, reitera que estos recursos son patrimonio de la Nación, pero los particulares pueden obtener el dominio sobre sus frutos y productos, conforme al marco legal y a los derechos que el Estado les hubiera concedido.
- Añade que en lo concerniente a los recursos hidrobiológicos, los artículos 2 y 6 de la Ley General de Pesca establecen que son patrimonio de la Nación y que el Estado debe velar por su aprovechamiento sostenible y la preservación del ambiente acuático. Por ello, alega que el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para la extracción y procesamiento de recursos naturales, en este caso, recursos hidrobiológicos, mediante normas que garanticen su conservación.
- Argumenta que, en el presente caso, las medidas de interdicción previstas en las disposiciones cuestionadas se ejecutan respecto de diversos bienes utilizados para la realización de la pesca ilegal (por ejemplo, astilleros ilegales, naves de pesca modificadas sin contar con los permisos para ello, o maquinarias para el procesamiento de recursos hidrobiológicos extraídos irregularmente), por lo que se trata de bienes cuyo uso vulnera el derecho a un ambiente equilibrado, el aprovechamiento sostenible de recursos naturales y la protección de la diversidad biológica.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 10

- Por lo tanto, resalta que las disposiciones cuestionadas no vulneran el derecho a la propiedad, pues este debe ejercerse en armonía con el bien común y de acuerdo con los límites fijados por la ley, por lo que el ámbito de protección de dicho derecho no puede incluir los bienes empleados o vinculados a la pesca ilegal.
- Concluye en este aspecto que las disposiciones sometidas a control relacionadas con las medidas de interdicción no vulneran el derecho de propiedad, pues se sustentan en la obligación del Estado de proteger el derecho a gozar de un ambiente equilibrado, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la protección de la diversidad biológica.
- El procurador público del Poder Ejecutivo afirma también que para acreditar la supuesta vulneración del derecho a la igualdad, la parte demandante debió demostrar que existe un término de comparación válido y desarrollar el test de igualdad. Por ello, alega que al haberse omitido el desarrollo de ambos aspectos, se debe desestimar este extremo de la demanda.
- Argumenta que existen evidentes razones para diferenciar entre las actividades de pesca artesanal y las de la pesca ilegal; así, manifiesta que las disposiciones que promueven la formalización de los pescadores artesanales permiten una correcta fiscalización y control de la actividad pesquera y, por ello, el trato diferenciado resulta compatible con el derecho a la igualdad.
- Refiere que las medidas de interdicción se aplican solo a la pesca ilegal, es decir, respecto a graves infracciones de la normativa pesquera y no sobre la actividad económica en general.
- Aduce que la norma impugnada no impide al ciudadano ejercer su derecho de acción para iniciar un proceso judicial, tampoco le impide obtener una resolución motivada que resuelva su pretensión principal o el pedido de tutela cautelar que pueda solicitar, por lo que no afecta el derecho a la tutela procesal efectiva.
- Añade que la norma impugnada tampoco pretende interferir o sustraer los procesos del órgano jurisdiccional que los está conociendo; en todo caso, se trata de una norma que, habiendo entrado en vigencia, debe ser aplicada a los procesos en trámite.
- Finalmente, sostiene que el Poder Judicial ha declarado infundadas cinco (5) demandas de amparo en las que se pretendía la inaplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1393, en cuanto incorpora el artículo 78-A de la LGP:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 11

- i) Expediente 15336-2018-0-1801-JR-CI-03: Demanda interpuesta por Pacific Freezing Company S.A.C. contra el Ministerio de Producción. Mediante Resolución 10, de fecha 31 de agosto de 2020, se declaró infundada la demanda. Asimismo, con fecha 24 de setiembre de 2020, la parte demandante presentó recurso de apelación, el cual fue concedido a través de la Resolución 11, del 21 de octubre de 2020.
  - ii) Expediente 14890-2018-0-1801-JR-CI-03: Demanda interpuesta por Pesquera Cecilia Paola SRLTDA. contra el Ministerio de Producción. Mediante Resolución 7, de fecha 1 de setiembre de 2020, se declaró infundada la demanda.
  - iii) Expediente 15580-2018-0-1801-JR-CI-03: Demanda interpuesta por Carlos Panta Álvarez contra el Ministerio de Producción. Mediante Resolución 6, de fecha 4 de setiembre de 2020, se declaró infundada la demanda.
  - iv) Expediente 17086-2018-0-1801-JR-CI-03: Demanda interpuesta por Pesquera Cembali SRL contra el Ministerio de Producción. Mediante Resolución 6, de fecha 31 de agosto de 2020, se declaró infundada la demanda.
  - v) Expediente 18051-2018-0-1801-JR-CI-03: Demanda interpuesta por Obdulia Ramos Bazalar contra el Ministerio de la Producción. Mediante Resolución 9, de fecha 19 de agosto de 2020, se declaró infundada la demanda. Asimismo, con fecha 9 de setiembre de 2020 la parte demandante presentó recurso de apelación.
- En virtud de todo lo expuesto, el procurador público especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo sostiene que la demanda debe declararse infundada en todos sus extremos.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. DETERMINACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. Los demandantes alegan que el Decreto Legislativo 1393, Decreto Legislativo que regula la interdicción en las actividades ilegales de pesca, contiene vicios de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo.
2. Sostienen que la Única Disposición Complementaria Transitoria y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1393 tienen vicios de inconstitucionalidad por la forma, toda vez que transgreden el artículo 104 de la Constitución, en tanto que abordan materias cuya regulación no fue delegada



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 12

mediante la Ley autoritativa 30823. En ese sentido, los ciudadanos recurrentes sostienen que el Poder Ejecutivo no contaba con competencia para regular la materia en cuestión.

3. Respecto a los alegados vicios de inconstitucionalidad material debe enfatizarse que, a diferencia de la impugnación por la forma, en donde se impugna solo la Única Disposición Complementaria Transitoria y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1393; el extremo realmente cuestionado por el demandante se refiere a los artículos 3, 6, las disposiciones complementarias finales segunda y tercera, y la Disposición Complementaria Transitoria Única.
4. En ese sentido, en el auto de admisibilidad de la presente controversia, este Tribunal precisó que:

“[...] los ciudadanos recurrentes indican que la demanda se dirige contra el artículo 3 y contra las Disposiciones Complementarias Finales Segunda y Tercera por cuanto resultarían discriminatorias y contrarias a los artículos 66 al 68 de la Constitución, vulnerando, además, los derechos de petición y de propiedad. De otra parte, argumentan que el artículo 6 del Decreto Legislativo 1393 vulnera el artículo 39 de la Constitución y no resulta conforme con el modelo de economía social de mercado ni con el principio de libre iniciativa privada. Por último, se sostiene que la Disposición Complementaria Transitoria Única vulnera el principio relacionado con el derecho a la tutela procesal efectiva, con la garantía de la cosa juzgada y la prohibición de avocamiento a causas pendientes”.

5. Indicado lo anterior, este Tribunal evaluará si el Poder Ejecutivo incurrió o no en los alegados vicios de inconstitucionalidad formal y material con la expedición del Decreto Legislativo 1393.

### §2. INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL Y PARÁMETRO DE CONTROL

6. En nuestro ordenamiento jurídico la función legislativa ha sido encomendada al Congreso de la República de acuerdo con el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución. Sin perjuicio de ello, el constituyente estableció también que tal facultad puede ser desarrollada por otro poder del Estado (el Poder Ejecutivo) mediante decretos legislativos, previa delegación explícita y específica de facultades.
7. Tal delegación, por cierto, no supone que el Congreso de la República renuncie a la función legislativa encomendada por la Constitución, ni que durante el lapso que dure la delegación carezca de competencia para emitir normas legales.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 13

8. Lo dicho es así por cuanto no es posible que un poder del Estado o alguno de sus órganos constitucionales pueda transferir de manera absoluta a otro una competencia que la Constitución le ha asignado.
9. Por lo demás, la autorización para legislar en forma delegada tampoco supone que el Poder Ejecutivo apruebe normas en representación, por cuenta o en nombre del Congreso, sino que se trata del ejercicio autónomo de una facultad de aquel, toda vez que la legislación ejecutiva delegada es la materialización del ejercicio de la competencia de ejercer función legislativa con que la Constitución ha investido al Poder Ejecutivo (Sentencia 0006-2014-AI/TC, fundamento 8).
10. El artículo 104 de la Constitución establece que:

“El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.  
No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.  
Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.  
El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.”
11. Ello supone que, de acuerdo con nuestro sistema constitucional, el ejercicio de dicha competencia se encuentra sujeto a determinados límites, tales como que la delegación de facultades legislativas debe ser concedida mediante ley autoritativa (límites formales), debe contener la indicación específica de la materia que se delega (límites materiales), así como el establecimiento de un plazo determinado (límites temporales).
12. Con relación a los límites materiales, este Tribunal considera que dicha exigencia se encuentra cumplida con la mención o indicación de la materia específica que se ha delegado, la cual puede estar referida a una o varias áreas del Derecho. La Constitución no impone la obligación de desarrollar o exponer de manera detallada o minuciosa el contenido que se debe incluir en el decreto legislativo, puesto que una exigencia de esa naturaleza convertiría en innecesaria la existencia misma de la delegación de facultades y la expedición del decreto legislativo.
13. En cambio, lo que sí proscribe la Constitución es el uso o empleo de fórmulas manifiestamente generales, indefinidas o imprecisas. Asimismo, el contenido normativo que expresa la ley autoritativa debe ser determinado considerando, de un lado, la propia facultad delegada, y, de otro, el objetivo de esta (Sentencia 00002-2010-PI/TC, fundamento 6).



14. Ahora bien, dado que la Constitución encarga a la ley autoritativa la competencia para establecer los límites que se debe observar en la emisión de la legislación delegada, dicha ley habilitante cumple la función de una norma sobre la producción jurídica “en un doble sentido; por un lado, como ‘normas sobre la forma de la producción jurídica’, esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como ‘normas sobre el contenido de la formación’, es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido” (Sentencia 00020-2005-PI/TC, fundamento 27).

15. En tal condición, la ley autoritativa tiene la propiedad de conformar el parámetro con el cual debe analizarse la constitucionalidad por la forma del decreto legislativo expedido.

### §3. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393

16. En lo que se refiere al objeto de la controversia, se advierte que mediante la Ley 30823, publicada el 19 de julio de 2018 en el diario oficial *El Peruano*, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de sesenta (60) días calendario sobre determinadas materias específicas:

“2. En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:

2) En materia de gestión económica y competitividad, a fin de:

[...]

e) Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción.”

17. Del contenido normativo de la ley autoritativa, surge que la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo está referida a la regulación de las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y el fortalecimiento de los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción.

18. Este Tribunal entiende que en el artículo 2, numeral 2, inciso e) de la Ley 30823, se ha precisado con claridad la materia cuya regulación se ha delegado y que no incurre en ninguna de las prohibiciones previstas en los artículos 101, inciso 4, y 104 de la Constitución. Dichas disposiciones proscriben la posibilidad de delegar materias relativas a la reforma constitucional, a la aprobación de tratados



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

internacionales o de leyes orgánicas, de presupuesto o de cuenta general de la República.

19. En el artículo 1 del Decreto Legislativo 1393, publicado el 6 de setiembre de 2018, se estableció como objeto de la norma:

“Establecer acciones de interdicción con la finalidad de combatir las actividades ilegales en pesca y las relacionadas a ellas para contribuir a garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales.”

20. La Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1393 incorpora el artículo 78-A al Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca. En dicha disposición se establecen reglas para la ejecución de las sanciones pecuniarias dispuestas por el Ministerio de la Producción en materia de pesca.
21. Por otro lado, la Disposición Complementaria Transitoria Única del Decreto Legislativo 1393 dispone, además, que las reglas de la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria serán aplicables a los procesos judiciales que se encuentren en trámite en los que se haya impugnado la resolución que impuso la sanción de multa del Ministerio de la Producción.
22. De lo expuesto se deriva que ambas disposiciones establecen medidas destinadas al fortalecimiento de las acciones de control de las actividades de pesca. Dichas medidas buscan combatir, además, las actividades de pesca ilegal con el fin de resguardar la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos. Prescriben, también, reglas para la ejecución de las sanciones administrativas en los casos de pesca ilegal.
23. Queda claro, entonces, que la regulación contenida en las disposiciones cuestionadas del Decreto Legislativo 1393 establece mecanismos de supervisión sanción e interdicción de actividades de pesca, lo cual se relaciona de manera directa con las materias delegadas por el Congreso de la República en la Ley 30823.
24. En consecuencia, de acuerdo con lo anterior puede afirmarse que la Disposición Complementaria Transitoria Única y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1393 se encuentran dentro de los confines de la materia delegada y, por lo tanto, este Tribunal concluye que no se ha producido una vulneración formal de la Constitución, por lo que debe declararse infundada la demanda en este extremo.



#### **§4. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393**

##### **4.1 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393**

25. Los demandantes refieren que el artículo 3 del Decreto Legislativo 1393 resulta inconstitucional por vulnerar los artículos 66, 67, 68 y 70 de la Constitución. El procurador público especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo alega, por su parte, que la disposición impugnada no tiene vicios de inconstitucionalidad, debido a que se sustenta en la obligación del Estado de proteger el medio ambiente y la diversidad biológica, y en garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
26. El artículo 3 del Decreto Legislativo 1393 dispone que la pesca ilegal es “toda actividad que afecta o pueda afectar a los recursos hidrobiológicos que se realice con incumplimiento de la normativa de la materia, sea esta administrativa o penal”. En dicha disposición se establece, además, que estas actividades ilegales comprenden:
- “3.1. Construcción, instalación o funcionamiento de cualquier infraestructura sin el título habilitante correspondiente, que sirva para la construcción de embarcaciones pesqueras.
  - 3.2. Construcción o modificación de una embarcación pesquera, sin contar con autorización de incremento de flota o licencia de construcción.
  - 3.3. Construcción, instalación u operación de planta de procesamiento pesquero sin autorización o licencia de operación correspondiente.
  - 3.4. Construcción u operación de muelle, desembarcadero pesquero o punto de desembarque sin autorización correspondiente.
  - 3.5. La extracción de recursos hidrobiológicos con embarcación pesquera sin el permiso de pesca correspondiente.
  - 3.6. El uso o transporte o posesión de arte de pesca, aparejo o equipo no autorizado o prohibido; así como explosivos o sustancias tóxicas”.
27. Al identificar el debate constitucional respecto de la disposición objeto de control y el parámetro de constitucionalidad, corresponde realizar el análisis de constitucionalidad del artículo 3 del Decreto Legislativo 1393.



#### 4.1.1 SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN DE LOS ARTÍCULOS 66, 67, 68 Y 70 DE LA CONSTITUCIÓN

28. El artículo 66 de la Constitución prescribe que:

“Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.”

29. Ello implica que su explotación no puede ser separada del interés general, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se proscriben su exclusivo y particular goce (Sentencia 01473-2009-PA/TC, fundamento 22).
30. Asimismo, este Tribunal ha advertido en su Sentencia 00048-2004-AI/TC que los recursos naturales reposan jurídicamente en el dominio del Estado, quien tiene la capacidad para legislar, administrar y resolver las controversias que se susciten en torno a su mejor aprovechamiento (fundamento 29).
31. Una manifestación concreta del derecho de toda persona a disfrutar de un entorno ambiental idóneo para el desarrollo de su existencia es el reconocimiento de que los recursos naturales, en tanto patrimonio de la Nación, deben ser objeto de un aprovechamiento razonable y sostenible, y los beneficios resultantes de tal aprovechamiento deben favorecer a la colectividad, correspondiendo al Estado el deber de promover las políticas adecuadas a tal efecto.
32. Y estos fines han sido reconocidos en los artículos 67 y 68 de la Constitución. Conforme a estas disposiciones constitucionales, el Estado es el encargado de determinar la política nacional del ambiente, promueve el uso sostenible de los recursos naturales, y, además, se encuentra obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.
33. En este contexto, el Estado ejercerá la defensa del bien común y del interés público, la explotación y el uso racional y sostenible de los recursos naturales que como tales pertenecen a la Nación, y emprenderá las acciones orientadas a propiciar la equidad social. El Estado, impulsado por tal imperativo, tiene la obligación de acentuar la búsqueda del equilibrio entre la libertad económica, la eficiencia económica, la equidad social y las condiciones dignas de vida material y espiritual para las actuales y venideras generaciones (Sentencia 00026-2008-AI/TC y acumulados, fundamento 30).



34. De ahí que el derecho de propiedad (artículo 70 de la Constitución) sobre los recursos hidrobiológicos debe ejercerse conforme al marco constitucional de promoción del aprovechamiento sostenible de estos recursos. Para el Tribunal Constitucional, de los artículos 67 y 68 de la Constitución se desprende la obligación del Estado de formular mecanismos o políticas destinadas a promover la libertad de empresa y la iniciativa privada en el sector pesquero, en cuanto a la explotación de recursos hidrobiológicos se refiere, pero de manera sostenible, a fin de velar por la conservación de los recursos marinos (Sentencia 09884-2005-AA/TC, fundamento 12).
35. El artículo 3 de Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, define a los recursos naturales como “todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado”, e incluye en su inciso c) a la diversidad biológica como recurso natural, constituida por “las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida”.
36. Asimismo, el artículo 4 de dicha norma establece que:
- “Los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean éstos renovables o no renovables, son Patrimonio de la Nación. Los frutos y productos de los recursos naturales, obtenidos en la forma establecida en la presente Ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos.”
37. Ahora bien, cabe señalar que el artículo 2 del Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, declara que son patrimonio de la Nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. Establece, además, que corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional.
38. Por su parte el artículo 6 de la citada ley establece que:
- “El Estado, dentro del marco regulador de la actividad pesquera, vela por la protección y preservación del medio ambiente, exigiendo que se adopten las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar los daños o riesgos de contaminación o deterioro en el entorno marítimo terrestre y atmosférico.”
39. Asimismo, en su artículo 11, la Ley General de Pesca dispone que el sistema de ordenamiento que se establezca concilia el principio de sostenibilidad de los recursos pesqueros o conservación en el largo plazo, con la obtención de mayores beneficios económicos y sociales.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 19

40. El aprovechamiento económico de los recursos hidrobiológicos debe llevarse a cabo en el contexto de los mandatos constitucionales antes detallados y con respeto de las atribuciones que corresponden a los órganos del Gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, según el caso.

41. Como lo ha precisado este Tribunal Constitucional en la Sentencia 00005-2016-CC/TC:

“[...] el Poder Ejecutivo debe mantener y desarrollar eficientemente un conjunto de estrategias, planes, acciones y lineamiento con miras a garantizar la conservación de la diversidad biológica. Tal es el caso de la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021 (que contó con el plan de acción 2014-2018), el Plan Nacional de Desarrollo Acuícola 2010-2021, el Plan de Acción Nacional para la Conservación y Ordenamiento de Tiburones, Rayas y Especies Afines en el Perú (PAN Tiburón - Perú), el Plan de Acción Nacional para la conservación de la Biodiversidad Marina en el Perú, entre otros” (fundamento 33).

42. De acuerdo con la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales son atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo. Así, el artículo 4 de dicha Ley establece lo siguiente:

“El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

[...]”.

43. En el caso de la política nacional del ambiente, determinada por el Estado según la Constitución, en atención a la disposición antes detallada, debe entenderse que se trata de una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, lo cual incluye la política nacional del ambiente en lo correspondiente a la industria pesquera, lo que comprende también la política nacional que tutela los ecosistemas marinos y costeros (Sentencia 00005-2016-CC/TC, fundamento 36).



44. Dentro de dicha lógica, en la citada Ley General de Pesca se ha dispuesto lo siguiente:

“Artículo 44.- Las concesiones, autorizaciones y permisos, son derechos específicos que el Ministerio de la Producción otorga a plazo determinado para el desarrollo de las actividades pesqueras, conforme a lo dispuesto en la presente Ley y en las condiciones que determina su Reglamento.

Corresponde al Ministerio de la Producción, verificar que los derechos administrativos otorgados se ejerzan en estricta observancia a las especificaciones previstas en el propio título otorgado así como de acuerdo con las condiciones y disposiciones legales emitidas, a fin de asegurar que éstos sean utilizados conforme al interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.

En caso de incumplimiento, el Ministerio de la Producción, a través de los órganos técnicos correspondientes, dicta la resolución administrativa de caducidad del derecho otorgado que permita su reversión al Estado, previo inicio del respectivo procedimiento administrativo, que asegure el respeto al derecho de defensa de los administrados y con estricta sujeción al debido procedimiento.

[...]

Artículo 45.- Las concesiones, autorizaciones, permisos y licencias se otorgarán previo pago de los correspondientes derechos, cuyo monto, forma de pago y destino, serán fijados mediante Resolución Ministerial.

[...]

Artículo 46.- Las concesiones, autorizaciones, permisos y licencias, serán otorgados a nivel nacional, por el Ministerio de Pesquería [Produce].”

45. De acuerdo con el artículo 5 del Decreto Legislativo 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, es competencia de este órgano:

“5.1 Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia aplicable a todos los niveles de gobierno.

5.2 Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento, reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva.”

46. En conclusión, del mandato constitucional de preservar la diversidad biológica se deriva el deber que tiene el Estado de regular las actividades de pesca en aras de



promover un aprovechamiento sostenible de estos recursos. Una manifestación de esta obligación constitucional se plasma en la regulación de prohibiciones de determinadas actividades de pesca que puedan suponer amenazas a la conservación de la diversidad biológica marítima.

47. Así pues, la inclusión del artículo 3 del Decreto Legislativo 1393 en el ordenamiento jurídico, responde a un fin legítimo reconocido por la Norma Fundamental. En efecto, el reconocimiento de determinadas actividades de pesca como ilícitas responde a un deber constitucional del Estado, que se desprende de los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución.

48. Cabe precisar que a fojas 241 del expediente virtual, el Poder Ejecutivo refiere que el Ministerio de la Producción en el Informe 015-2017-PRODUCE-OGIEEE-OEE ha señalado que:

“La pesca ilegal no declarada y no reglamentada es uno de los principales obstáculos para el desarrollo de una pesquería sostenible. Esta práctica no solo agota las poblaciones de peces, distorsiona la competencia y perjudica a los pescadores formales que cumplen con las normas; sino que también, tiene un impacto en el mediano y largo plazo debido a que pone en peligro la seguridad alimentaria mundial y la biodiversidad marina.”

49. En efecto, la pesca ilegal amenaza el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos que son patrimonio de la Nación, de ahí que resulte legítimo adoptar medidas con el fin de proscribir y sancionar la pesca ilegal por cuanto supone un riesgo a la conservación de la diversidad biológica.

50. De lo expuesto se deriva que la tipificación de las actividades de construcción de astillero, embarcación pesquera, planta de procesamiento, muelle, desembarcadero pesquero o punto de desembarque, como actividades ilegales por parte del artículo 3 del Decreto Legislativo 1393, resulta conforme con la Constitución, por cuanto se relaciona con los fines de protección y preservación de los recursos hidrobiológicos reconocidos en los artículos 66, 67 y 68 de la Norma Fundamental.

51. Por las razones expuestas, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

#### **4.2 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393**

52. Los ciudadanos recurrentes alegan que el artículo 6 del Decreto Legislativo 1393 es inconstitucional, por cuanto transgrede el principio de libre iniciativa privada y la cláusula de economía social de mercado.



53. Por su parte, el Poder Ejecutivo asevera que la disposición cuestionada no transgrede el artículo 58 de la Constitución, ya que no protege actividades económicas que se realicen contraviniendo la ley o el interés general, como sucede en el caso de la pesca ilegal.

54. Al respecto, el artículo 6 del Decreto Legislativo 1393 preceptúa que:

“Las acciones de interdicción aplicables respecto a las actividades ilegales señaladas en los incisos 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4 del artículo 3 son las siguientes:

6.1 Intervención y descerraje del lugar en el que se advierta la construcción y funcionamiento del astillero o cualquier otra infraestructura que sirva para la construcción de embarcaciones pesqueras; y, decomiso de la maquinaria y equipos que se encuentren en dicho lugar o destrucción de las mismas cuando no resulte viable su decomiso; así como el posterior desguace de la embarcación en el estado en que se encuentre o destrucción de cualquiera de sus partes cuando se verifique la actividad ilegal señalada en el numeral 3.1 del artículo 3.

6.2 Desguace de la embarcación pesquera en el estado en que se encuentre o destrucción de cualquiera de sus partes, cuando se verifique la actividad ilegal señalada en el numeral 3.2 del artículo 3.

6.3 Intervención y descerraje del lugar en el que se advierte la construcción, instalación u operación de la planta de procesamiento pesquero y posterior decomiso de la maquinaria y equipos que se encuentren en dicho lugar o destrucción de las mismas cuando no resulte viable su decomiso, de verificarse la actividad ilegal señalada en el numeral 3.3 del artículo 3.

6.4 Clausura del muelle, desembarcadero pesquero y punto de desembarque que no cuente con la autorización correspondiente, cuando se verifique la actividad ilegal señalada en el numeral 3.4 del artículo 3. El responsable de la construcción u operación de dichas instalaciones efectúa la remoción inmediata de las mismas, así como la restauración de la zona ocupada, asumiendo los costos y riesgos asociados”.

55. Identificado el debate constitucional respecto de la disposición objeto de control y el parámetro de constitucionalidad, corresponde realizar el análisis de constitucionalidad de la disposición impugnada.



#### 4.2.1 SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN DE LOS ARTÍCULOS 39 Y 58 DE LA CONSTITUCIÓN

56. La Constitución tiene como fundamento esencial el respeto de la dignidad de la persona humana que es reconocida, en sí misma, como fundamento de la sociedad y del Estado, que contempla su dimensión como consumidor o usuario, en la medida que se asume la existencia de un mercado libre en cuyo seno se desenvuelve la satisfacción de sus necesidades.
57. La persona humana es el eje central de las relaciones económicas, comerciales y financieras y también constituye la razón de ser de la economía misma, en tanto esta tiene por finalidad la satisfacción de las necesidades de los individuos en el contexto axiológico y normativo de la sociedad (Sentencia 00014-2009-AI/TC, fundamento 3).
58. Al conjunto de disposiciones constitucionales que configuran el régimen económico se le denomina “Constitución económica”. Dichas disposiciones suponen el establecimiento de un plexo normativo que tiene como finalidad configurar el ámbito jurídico en el cual se desarrollará la actividad económica de nuestro país.
59. Este Tribunal ha dejado establecido en la Sentencia 00008-2003-AI/TC que el modelo económico adoptado por nuestra Constitución se sustenta en los principios esenciales de libertad, igualdad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones supremas del Estado y reconocimiento de los derechos fundamentales.
60. Nuestra Constitución adopta un modelo de economía social de mercado, según lo dispuesto por el artículo 58 de la Constitución. La economía social de mercado es representativa de los valores de la libertad e igualdad. Este régimen limita además la participación del Estado, y le reserva una actuación subsidiaria en la economía, fomentando, estimulando, coordinando o complementando, en vía supletoria, a la libre iniciativa privada.
61. El modelo de economía social de mercado ha sido considerado por el constituyente como el mejor sistema para la asignación y distribución de los recursos, pues propicia la concertación libre entre oferta y demanda, promueve el despliegue de las iniciativas de los seres humanos, incentiva la competencia creadora e impulsa las innovaciones tecnológicas.
62. En efecto, como ha enfatizado este Tribunal en la Sentencia 00048-2004-AI/TC, la economía social de mercado:

“[...] parte de la premisa que el mejor sistema para la asignación y distribución



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 24

de los recursos, es aquel que propicia la concertación libre entre oferta y demanda, puesto que de este modo se promueve el despliegue de las iniciativas de los seres humanos, se incentiva la competencia creadora y se impulsan las innovaciones tecnológicas” (fundamento 12).

63. Así pues, en una economía social de mercado, al Estado le corresponde crear las condiciones para que las actividades económicas privadas se desarrollen de manera libre y competitiva, procurándoles un marco para su desarrollo eficiente, que redunde en mejores productos ofertados a precios competitivos para los consumidores y usuarios (Sentencia 00048-2004-AI/TC, fundamento 12).
64. En concordancia con los principios orientadores de la economía social de mercado expuestos, la Constitución reconoce en su artículo 58 el principio de libre iniciativa privada que informa el régimen económico de la Constitución y que se relaciona con el inciso 17 del artículo 2 de la Norma Fundamental; dicho principio reconoce a toda persona natural o jurídica el derecho a emprender y desarrollar, con autonomía plena, la actividad económica de su preferencia, y de afectar o destinar bienes de cualquier tipo a la producción y al intercambio con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material.
65. La libre iniciativa privada, en tanto derecho, comprende, entre otras posiciones iusfundamentales, la facultad de toda persona natural o jurídica, de emprender y desarrollar, con plena autonomía, cualquier actividad económica de su preferencia, a través de la disposición e intercambio de bienes, con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material (Sentencia 02111-2011-PA/TC, fundamento 11)
66. Por ello, el Tribunal ha enfatizado que esta libertad económica no puede entenderse desvinculada del marco o modelo de Constitución económica que contiene la Ley Fundamental, sino como conformante de ella y, en particular, de la directriz que contiene el artículo 58 de la Constitución, según la cual la iniciativa privada se ejerce en una economía social de mercado.
67. El ejercicio de esta libertad económica en las actividades de pesca está condicionada a cumplir con las exigencias que dispone la administración pública, las cuales deben coincidir con el deber constitucional de proteger diversidad hidrobiológica de la nación. Tales exigencias son, por ejemplo, las cuotas individuales y los límites de captura por embarcación. Y que como ya puesto en claro este Tribunal en la Sentencia 0026-2008-PI/TC y acumulados, resultan conformes con la Constitución.
68. La interpretación desarrollada *supra* se fundamenta en el equilibrio entre los principios de legalidad y libertad que coexisten en el artículo 2, inciso 24, literal a) de la Constitución. Los principios mencionados despliegan sus efectos en todo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el ordenamiento jurídico y representan los límites a la actuación del Estado y de los particulares. Los ciudadanos tienen plena libertad para la realización de sus actividades de pesca, siempre que estas no se encuentren prohibidas por la ley.

69. Explicado lo anterior, este Tribunal considera que el artículo 6 del Decreto Legislativo 1393 no incide negativamente en la facultad de toda persona de emprender y desarrollar su actividad económica, mediante la disposición e intercambio de bienes, con fines de lucro.
70. En efecto, el artículo 6 del Decreto Legislativo 1393 no menoscaba o impide que los destinatarios de la norma desarrollen las actividades de pesca, siempre que cuenten con la autorización correspondiente. La regulación establecida en la disposición cuestionada tiene por finalidad habilitar a la administración pública para que ejecute acciones de interdicción contra la pesca ilegal, en aras de proteger la conservación de los recursos hidrobiológicos.
71. Asimismo, tales disposiciones tampoco contravienen los supuestos de la economía social de mercado en los términos desarrollados por la jurisprudencia de este Tribunal, por no tener como objeto el menoscabo de alguno de sus elementos.
72. Y es que no podría admitirse válidamente que el artículo 6 del Decreto Legislativo 1393, interpretado según lo establecido en esta sentencia, al disponer las acciones de interdicción contra la pesca ilegal, atenta contra la iniciativa privada, el principio de subsidiariedad económica y el bienestar social. Queda claro entonces que la regulación de acciones de interdicción con el fin de salvaguardar la diversidad hidrobiológica, no vulnera el modelo de economía social de mercado reconocido en la Constitución.
73. En consecuencia, corresponde declarar infundada la demanda en este extremo.
74. Ahora bien, para los demandantes la disposición impugnada vulneraría además el artículo 39 de la Constitución, debido a que induciría a actos de abuso de autoridad contra los administrados que se dedican a las actividades de pesca.
75. Según el artículo 39 de la Constitución:

“Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley.”



76. La autorización para realizar acciones de interdicción contra la pesca ilegal no supone admitir que tales actuaciones sean contrarias al marco constitucional. Por el contrario, responden a un fin legítimo que busca resguardar los recursos hidrobiológicos de la nación. Por ello, no se advierte que el artículo 6 de la norma cuestionada se encuentre reñido con el artículo 39 de la Constitución.
77. En todo caso, debe quedar claro que las acciones de interdicción que realice la administración pública deben enmarcarse en las competencias que le reconoce la Constitución y respetando los derechos fundamentales de los administrados.
78. Esta obligación impuesta a los funcionarios y servidores públicos de ejercer sus competencias de acuerdo con la Constitución y las leyes correspondientes, implica una cláusula que prohíbe la arbitrariedad. En el Estado de derecho se exige a los funcionarios públicos a ejercer sus competencias de conformidad con el principio de lealtad constitucional.
79. El principio de proscripción de la arbitrariedad involucra a las autoridades públicas con el respeto de los valores constitucionales, como los derechos fundamentales, de manera que sus actuaciones deben estar orientadas a la prosecución de las reglas del Estado de Derecho. Como ha señalado este Tribunal en su jurisprudencia:
- “La construcción y consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho en nuestro país requiere de una actitud comprometida de parte de todos los poderes públicos y, de manera especial, de quienes en nombre del Estado ejercen la función pública como delegación. Los funcionarios públicos, desde el que ostenta la más alta jerarquía encarnada en el cargo del Presidente de la República, conforme al artículo 39 de la Constitución, están al servicio de la Nación. Esto supone, ante todo, un compromiso de lealtad con los valores y principios sobre los que se asienta el Estado peruano, definido como Estado Social y Democrático de Derecho conforme a los artículos 3 y 43 de la Constitución” (Sentencia 03149-2004-AC/TC, fundamento 9).
80. En efecto, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución, los funcionarios públicos, cualquiera sea su jerarquía, deben ejercer sus competencias y atribuciones a la luz del principio de lealtad constitucional, que consiste en la obligación de respetar el orden público constitucional realizando un ejercicio responsable de las funciones atribuidas por la Constitución y la ley, así como acatando la jurisprudencia constitucional vinculante (Sentencia 00001-2012-AI/TC, fundamento 70).
81. Las actuaciones de los poderes públicos, al estar regidas por el principio de lealtad constitucional, coadyuvan a lograr el bienestar general y a no incidir negativamente en las libertades de los individuos.



82. Por lo tanto, corresponde desestimar la demanda en este extremo.

#### **4.3 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393**

83. Los demandantes alegan que la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1393 resulta inconstitucional, ya que transgrede la tutela procesal efectiva y la garantía de la cosa juzgada. Por su parte, el Poder Ejecutivo manifiesta que la disposición cuestionada no resulta inconstitucional y, por ende, la demanda debe desestimarse en este extremo.

84. Al respecto, la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1393 establece que:

“Las disposiciones previstas en el artículo 78-A de la Ley General de Pesca, Decreto Ley N° 25977, son aplicables a todos los procesos judiciales que se encuentren en trámite en los que se haya impugnado la resolución que impuso la sanción de multa del Ministerio de la Producción, y a los procesos de revisión judicial.

En el caso de medidas cautelares ya otorgadas el juez del proceso, a solicitud de cualquiera de las partes, concede un plazo de quince (15) días hábiles para que el beneficiario de la medida adecúe la contracautela a lo dispuesto por el artículo 78-A de la Ley General de Pesca, Decreto Ley N° 25977, bajo apercibimiento de dejar sin efecto la medida cautelar otorgada.

En aplicación de lo establecido en el primer párrafo de la presente Disposición Complementaria Transitoria, si el administrado obligado al pago de la multa no acredita el otorgamiento de una medida cautelar, en los términos previstos en el artículo 78-A de la Ley General de Pesca, Decreto Ley N° 25977, el Ministerio de la Producción inicia o reinicia el procedimiento de ejecución coactiva correspondiente”.

85. Identificado el debate constitucional respecto de la disposición objeto de control y el parámetro de constitucionalidad, corresponde realizar el análisis de constitucionalidad de la Única Disposición Complementaria del Decreto Legislativo 1393.

##### **4.3.1 SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 139, INCISOS 2 Y 3 DE LA CONSTITUCIÓN**

86. En el artículo 139 inciso 2 de la Constitución se establece que entre los principios inherentes a la función jurisdiccional se incluye:

“La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.”

87. Respecto a la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, este Tribunal ha puesto en claro que este principio supone un mandato para que, en todos los poderes públicos, los particulares e, incluso, al interior del propio órgano, se garantice el respeto de la autonomía del Poder Judicial en el desarrollo de sus funciones, de modo que sus decisiones sean imparciales y más aún, se logre mantener esa imagen de imparcialidad frente a la opinión pública (Sentencia 02465-2004-AA/TC, fundamento 7).

88. Y sobre la cosa juzgada, este Tribunal ha precisado de manera reiterada que:

“[...] mediante el derecho a que se respete una resolución que ha adquirido la autoridad de cosa juzgada se garantiza el derecho de todo justiciable, en primer lugar, a que las resoluciones que hayan puesto fin al proceso judicial no puedan ser recurridas a través de medios impugnatorios, ya sea porque estos han sido agotados o porque ha transcurrido el plazo para impugnarla; y, en segundo lugar, a que el contenido de las resoluciones que hayan adquirido tal condición, no pueda ser dejado sin efecto ni modificado, sea por actos de otros poderes públicos, de terceros o, incluso, de los mismos órganos jurisdiccionales que resolvieron el caso en el que se dictó” (Sentencia 04587-2004-AA/TC, fundamento 38, entre otras).

89. De lo reseñado, se desprende entonces que la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1393 no incide en la garantía de cosa juzgada o la independencia judicial, por lo que debería desestimarse la demanda en este extremo. No obstante, este Tribunal sí advierte una particular incidencia en los derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional, en tanto dispone la aplicación de reglas a procesos judiciales en trámite, por lo que corresponde entonces analizar la disposición cuestionada a la luz de estos derechos constitucionales.

90. Conviene tener en cuenta que este Tribunal ya ha emitido sentencias que abordan problemas relacionados con la aplicación leyes a procesos en trámite, y ha desarrollado criterios relevantes para resolver este tipo de situaciones, por lo que, previamente, es importante hacer referencia a dicha jurisprudencia.



91. Por ejemplo, a propósito de la discusión de la aplicación del Código Procesal Constitucional a procesos en trámite, este Tribunal dejó sentado en la Sentencia 00275-2005-PHC/TC que:

“Con fecha 1 de diciembre de 2004, entró en vigencia el Código Procesal Constitucional (Ley N.º 28237), que regula los procesos constitucionales, entre ellos el hábeas corpus. Este corpus normativo establece, en su Segunda Disposición Final, que *“las normas procesales previstas por el presente Código son de aplicación inmediata, incluso a los procesos en trámite. Sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior: las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado”*.

Es necesario precisar que, si bien de la citada disposición legal se puede interpretar que un proceso constitucional en curso, como el de autos, puede comenzar a ser regido por una nueva ley procesal, ello solo será posible siempre que la aplicación de la referida norma garantice la vigencia del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, lo que debe ser apreciado atendiendo a las particularidades del caso en concreto”.

92. Asimismo, en un proceso de *habeas corpus* en el que se alegaba la presunta vulneración del derecho al debido proceso por la aplicación de una norma procesal a una controversia en trámite, determinó que:

“[...] la variación de la calificación jurídica se realizó en mérito a la normatividad procesal vigente que era aplicable al caso. Para ello se ha cumplido con respetar el derecho de defensa del beneficiario, a quien oportunamente se puso en conocimiento de dicha variación de calificación jurídica y ejerció su derecho de defensa. [...]” (Sentencia 04236-2015-PHC/TC, fundamento 8).

93. Además, este Tribunal ha señalado que la aplicación de las normas procesales se rige por el principio *tempus regit actum*; esto es, la norma procesal incorporada al ordenamiento jurídico, y salvo mención expresa en contrario, ingresa a regular toda situación al interior del proceso, en el estado en que éste se encuentre (00228-2009-PA/TC, fundamento 6).

94. Toda vez que la disposición cuestionada hace referencia a la aplicación de reglas procesales sobre medidas cautelares y la contracautela, corresponde precisar que en nuestro ordenamiento jurídico existe la Ley 29639, que regula el otorgamiento de medidas cautelares referidas al uso, aprovechamiento, extracción o explotación de recursos naturales hidrobiológicos.

95. Dicha ley establece en su artículo 1 que para el otorgamiento de la medida cautelar en sede judicial respecto de los derechos administrativos referidos al uso, aprovechamiento, extracción o explotación de recursos naturales hidrobiológicos



o que se encuentren relacionados con cualquier otro pedido de naturaleza similar, es necesaria la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a. verosimilitud del derecho invocado;
- b. peligro en la demora o cualquier otra razón justificable;
- c. pedido cautelar adecuado o razonable para garantizar la eficacia de la pretensión; por ello, deberá sopesarse la eventual afectación que causaría la medida cautelar al interés público, en especial al medio ambiente, o a terceros, y el perjuicio que causaría al recurrente su no otorgamiento; y,
- d. que se exija y se presente una contracautela con determinadas características.

96. Respecto a la contracautela, la norma aludida ha establecido varios requisitos a cumplir. En primer lugar, la contracautela debe consistir en una carta fianza:

- a. incondicional;
- b. irrevocable;
- c. de realización automática;
- d. con una vigencia de dos años prorrogables;
- e. otorgada por una entidad de primer orden supervisada por la Superintendencia de Banco, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones;
- f. su importe debe ser igual o mayor al monto del valor del producto a obtenerse, a fin de garantizar el eventual resarcimiento de los daños y perjuicios que pueda irrogar la ejecución de la medida; y,
- g. todo lo anterior debe ser observado, bajo responsabilidad.

97. Respecto a la aplicación de las disposiciones citadas en procesos en trámite, este Tribunal Constitucional ha recalado en los fundamentos 64, 65, 66 y 67 de la Sentencia 0005-2016-CC/TC, que:

“Dicha ley, que entró en vigencia a partir del 25 de diciembre del 2010, estableció en la única disposición complementaria transitoria su aplicación a los procesos en trámite; incluso estableció un plazo de adecuación para las medidas cautelares ya otorgadas.

Asimismo, debe precisarse que dichas exigencias se aplican a todo tipo de proceso judicial, incluidos los procesos constitucionales, de conformidad con el artículo 2 de la citada ley; además de las normas del Código Procesal Civil que resulten aplicables.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De esta forma, todos los procesos de amparo en los que se cuestione la vulneración o amenaza de violación de derechos fundamentales en el trámite de derechos administrativos referidos al uso, aprovechamiento, extracción o explotación de recursos naturales hidrobiológicos o que se encuentren relacionados con cualquier otro pedido de naturaleza similar, tales criterios deben ser observados para el otorgamiento de medidas cautelares, bajo responsabilidad.

Lo anterior se encuentra justificado para el presente caso en el respeto de los mandatos de la Constitución ecológica y, concretamente, en la preservación de los recursos hidrobiológicos del mar peruano, patrimonio de la Nación y, especialmente, en la conservación de la diversidad biológica marítima (artículos 66 y 68 de la Constitución)".

98. Ahora bien, la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo se divide en tres párrafos. Este Tribunal advierte que los tres párrafos regulan supuestos que se encuentran estrechamente relacionados, por lo que corresponde analizarlos de manera conjunta.
99. En el primer párrafo de la disposición impugnada se detalla que se aplicará el artículo 78-A de la Ley General de Pesca a los procesos judiciales que se encuentren en trámite:
- i) en los que se haya impugnado la resolución que impuso la sanción de multa del Ministerio de la Producción; y,
  - ii) en los procesos de revisión judicial.
100. Por otro lado, en el segundo párrafo de la disposición cuestionada se establece que en el caso de medidas cautelares ya otorgadas, el juez del proceso, a solicitud de cualquiera de las partes, concede un plazo de quince días hábiles para que el beneficiario de la medida adecúe la contracautela a lo dispuesto por el artículo 78-A de la Ley General de Pesca, bajo apercibimiento de dejar sin efecto la medida cautelar otorgada.
101. En el tercer párrafo de la disposición cuestionada se dispone que, en aplicación de lo establecido en el primer párrafo de la presente Disposición Complementaria Transitoria, si el administrado obligado al pago de la multa no acredita el otorgamiento de una medida cautelar en los términos previstos en el artículo 78-A de la Ley General de Pesca, el Ministerio de la Producción inicia o reinicia el procedimiento de ejecución coactiva correspondiente.
102. De la jurisprudencia citada *supra* se desprende que la aplicación de reglas procesales a controversias en trámite no resulta inconstitucional, siempre que la aplicación de esta garantice el derecho a la tutela jurisdiccional y los principios del debido proceso.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

103. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, reconocido en el artículo 139, inciso 3 de la Constitución, implica que cuando una persona pretenda la defensa de sus derechos o de sus intereses legítimos, ella debe ser atendida por un órgano jurisdiccional mediante un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas (Sentencia 00005-2006-PI/TC, fundamento 23).
104. Por su parte, el derecho al debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías procesales, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier actuación del Estado que pueda afectarlos.
105. Debe quedar claro entonces que resulta válido que los jueces apliquen la norma cuestionada a procesos en trámite siempre que esta garantice la vigencia del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y las reglas del debido proceso, y se atienda las particularidades de cada caso en concreto. En efecto, la aplicación de la norma cuestionada solo devendría en arbitraria y, por ende, en inconstitucional, si es que no se garantizara a los administrados el debido proceso.
106. En este análisis, el órgano jurisdiccional deberá contrastar los fundamentos expuestos en la presente sentencia con los cuestionamientos de la impugnación de los administrados sometida a su conocimiento. Es decir, debe tener en cuenta el marco constitucional de preservación de la diversidad hidrobiológica, que es el sustento de las medidas de interdicción.
107. Como es de verse, el contenido de la disposición cuestionada no restringe o se contrapone con los derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional, toda vez que su contenido se encuentra destinado exclusivamente a regular requisitos para la ejecución de medidas cautelares en los procedimientos de sanción y multa en materia de pesquería. Ello, propiamente, no impide a los administrados a cuestionar las acciones de la administración pública mediante los procesos contenciosos administrativos o amparos.
108. Las imposiciones de estas condiciones para la ejecución de medidas cautelares en materia de pesquería resultan acordes con la Constitución, ya que no se puede equiparar la tutela cautelar que buscan los administrados para bienes de origen privado con los recursos hidrobiológicos que son propiedad originariamente de la Nación.
109. Y es que la ejecución de medidas cautelares en esta materia podría originar daños irreparables para el medio ambiente y los recursos naturales, por lo que resulta válido admitir exigencias especiales para su concesión. Esta interpretación fue recogida además en el artículo 1 de la Ley 29639, mencionada *supra*, según la cual, el análisis de concesión de la medida cautelar debe “sopesar la eventual



afectación que causaría la medida cautelar al interés público, en especial al medio ambiente”.

110. En tal sentido, queda claro que la disposición cuestionada tiene por objetivo promover la conservación de la diversidad hidrobiológica de nuestro litoral durante los periodos temporales de pesca de determinadas especies marinas, por lo que se encuentra acorde con los objetivos que persiguen los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución, de modo que no contraviene algún derecho constitucional.
111. Incluso, este Tribunal Constitucional en la Sentencia 09884-2005-PA/TC validó la legitimidad de las medidas cautelares preventivas en materia de pesquería. Como se sabe, la Ley 27444 dispone que las medidas cautelares siempre serán dictadas dentro de un proceso administrativo o en forma conjunta en su inicio. Sin embargo, debido a las particularidades de las acciones de comercio en materia de pesquería y en atención al deber constitucional de protección de los recursos hidrobiológicos, este Tribunal concluyó que:

“[...] cuando se presenten situaciones de riesgos o peligro inminente de afectación de bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, el modelo legislativo administrativo general antes citado mantiene silencio respecto de una solución preventiva antes de iniciado un procedimiento administrativo, constituyéndose en todo caso como supuesto excepcional frente a la regla general la adopción de medidas preventivas anteriores, aunque siempre se encontrarán supeditadas, en su vigencia y validez, a la posterior regularización del inicio del procedimiento administrativo correspondiente.

Frente a tales circunstancias, las medidas cautelares o preventivas antes citadas pueden emitirse antes de la apertura del procedimiento administrativo sancionador, siempre que exista una motivación suficiente que haga percibir la necesidad y urgencia para su adopción, motivación que siempre se encontrará destinada a salvaguardar y tutelar algún bien jurídico constitucionalmente relevante.

En estos términos, la Administración, sólo en casos en los que se encuentre frente a situaciones en las que exista la posibilidad de afectación inminente de un bien jurídico objeto de protección constitucional, se encontrará facultada para adoptar medidas preventivas y podrá efectuar un acto administrativo, debidamente motivado, donde explique las razones de su accionar y se advierta la probabilidad concreta de que, de no adoptarse una medida inmediata, se producirá la afectación del bien jurídico (urgencia y necesidad). Asimismo, deberá tener en cuenta los principios de razonabilidad y proporcionalidad entre la medida a adoptarse y la situación presumiblemente lesiva, y finalmente, en forma paralela o inmediata, debe ordenar el inicio del correspondiente procedimiento administrativo a fin de dilucidar en sede administrativa las responsabilidades de los infractores” (fundamentos 14, 15 y 16).



112. De no contar con tales instrumentos jurídicos, el Estado estaría omitiendo su deber constitucional de garantizar el uso sostenible de los recursos naturales. Según el último párrafo del artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Río de Janeiro, debe entenderse por uso sostenible de los recursos a “la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras”.
113. De otro lado, este Tribunal considera también que independientemente de las medidas cautelares o sanciones impuestas en sede administrativa, el Estado debe demandar a los administrados que incumplan con las disposiciones administrativas o mantengan prácticas predatorias de los recursos marinos, dado que el daño que se causa afecta a un recurso natural que es de todos los peruanos, sobre todo cuando la responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad civil. Frente a ello, el Estado debe mantener una conducta vigilante respecto de malas prácticas que de modo consuetudinario realizan los administrados, todo ello en cumplimiento de las disposiciones que la Constitución contiene sobre la materia (Sentencia 09884-2005-PA/TC, fundamento 30).
114. A partir de lo expuesto, este Tribunal concluye que la disposición cuestionada no transgrede los derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva. En consecuencia, corresponde declarar infundada la demanda en este extremo.

#### **4.4 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1362**

115. La Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1393 establece reglas relacionadas con los efectos de la ejecución de las acciones de interdicción en el procedimiento administrativo sancionador y en el proceso de formalización de la actividad pesquera artesanal. En específico, en dicha disposición se dispone que:

“La ejecución de una medida de interdicción determina que no se inicie o continúe el procedimiento administrativo sancionador por la misma actividad ilegal que motivó la acción de interdicción.

Para el caso de los actores involucrados en el proceso de formalización de la actividad pesquera artesanal no se aplica la medida de interdicción respecto a la extracción de recursos hidrobiológicos con embarcación pesquera sin el permiso de pesca correspondiente”.



116. Hecha la cita de la disposición, corresponde realizar su análisis de constitucionalidad a la luz del artículo 2, inciso 20, de la Constitución.

#### **4.4.1 SOBRE LA PRESUNTA INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 2, INCISO 20 DE LA CONSTITUCIÓN**

117. La Constitución establece en el artículo 2, inciso 20, el derecho que tiene toda persona:

“A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad”.

118. El contenido esencial del derecho de petición está conformado por dos aspectos; el primero, está relacionado estrictamente con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente; y el segundo, está referido a la obligación de dicha autoridad de otorgar una respuesta al peticionante (Sentencia 01042-2002-PA/TC, fundamento 2.2.4).

119. Al respecto, los demandantes alegan que las medidas de interdicción vulneran el derecho de petición reconocido constitucionalmente. Sin embargo, no han explicado cómo se produciría dicha vulneración, con lo cual correspondería sin más desestimar la demanda en este extremo. Asimismo, tampoco han expuesto las razones por las cuales se estaría frente al ejercicio de dicho derecho.

120. En tal sentido, como ha afirmado el procurador público especializado en Materia Constitucional, dado que las medidas de interdicción no impiden al administrado presentar una petición ante la Administración y que este obtenga una respuesta en un plazo razonable; no existe la alegada vulneración del derecho de petición invocada.

#### **4.5 ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393**

121. La Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1393, dispone:

“Facúltese al Ministerio de la Producción, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas y al Ministerio Público, en el ámbito de sus competencias a emitir las disposiciones complementarias necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto Legislativo”.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

122. Como se ha subrayado *supra*, el deber constitucional de preservar la diversidad hidrobiológica impone cargas a las instituciones estatales en aras de salvaguardar estos recursos. De ahí que resulte plenamente válido facultar al Ministerio de la Producción, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Defensa, a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas y al Ministerio Público para adoptar las medidas necesarias en el ámbito de sus competencias y así garantizar el cumplimiento del Decreto Legislativo 1393.
123. En conclusión, este Tribunal no advierte que la habilitación a las instituciones citadas para implementar medidas de conformidad con el Decreto Legislativo 1393, colisione con otro principio o bien constitucional. Por el contrario, el marco constitucional de protección y preservación de los recursos naturales es una exigencia para los órganos del Estado de adoptar medidas eficaces para combatir la pesca ilegal en el Perú.
124. Por lo tanto, corresponde desestimar este extremo de la demanda.

**III. FALLO**

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

**SS.**

**LEDESMA NARVÁEZ**

**BLUME FORTINI**

**RAMOS NÚÑEZ**

**SARDÓN DE TABOADA**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

PONENTE RAMOS NÚÑEZ



## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI

Si bien coincido con declarar infundada la demanda autos, considero oportuno efectuar algunas precisiones al respecto:

### **Sobre la Delegación de Funciones - Inconstitucionalidad por la Forma**

1. Considero necesario incidir en que, desde el marco constitucional, en la delegación de funciones propias del legislativo, se encuentra totalmente proscrito el uso o empleo de fórmulas manifiestamente generales, indefinidas o imprecisas. Por ello, el contenido normativo que expresa la ley autoritativa debe ser determinado considerando la propia facultad delegada y el objetivo de esta (Cfr. sentencia emitida en el expediente 00002-2010-PI/TC, fundamento 6).
2. Dada la cantidad de procesos en los que se cuestiona el fenómeno de la “delegación de funciones”, considero que el control constitucional sobre la materia debe ser muy estricto en su análisis para así determinar sin lugar a dudas o interpretaciones, si existe o no una inconstitucionalidad por la forma. En tal condición, la ley autoritativa tiene la propiedad de conformar el parámetro con el cual debe analizarse la constitucionalidad por la forma del decreto legislativo expedido, teniendo en cuenta que no se incurra en ninguna de las prohibiciones previstas en los artículos 101, inciso 4, y 104 de la Constitución. Dichas disposiciones proscriben la posibilidad de delegar ciertas materias.

### **Sobre las Libertades Económicas y los Recursos Naturales. La inconstitucionalidad material**

3. Este Tribunal ha advertido en la sentencia emitida en el expediente 00048-2004-AI/TC que los recursos naturales reposan jurídicamente en el dominio del Estado, quien tiene la capacidad para legislar, administrar y resolver las controversias que se susciten en torno a su mejor aprovechamiento (fundamento 29).
4. En este punto quiero incidir en el rol que tiene el Estado de acentuar la búsqueda del equilibrio entre la libertad económica, la eficiencia económica, la equidad social y las condiciones dignas de vida material y espiritual para las actuales y venideras generaciones (Cfr. sentencia emitida en el expediente 00026-2008-AI/TC y acumulados, fundamento 30). Todo ello, a la luz del artículo 1 de nuestra Constitución (dignidad humana como piedra angular de la sociedad y del Estado).
5. Así surge la obligación de formular mecanismos o políticas destinadas a promover la libertad de empresa y la iniciativa privada en el sector pesquero, en cuanto a la explotación de recursos hidrobiológicos se refiere, pero de manera sostenible, a fin de velar por la conservación de los recursos marinos (Cfr. sentencia emitida en el expediente 09884-2005-AA/TC, fundamento 12).

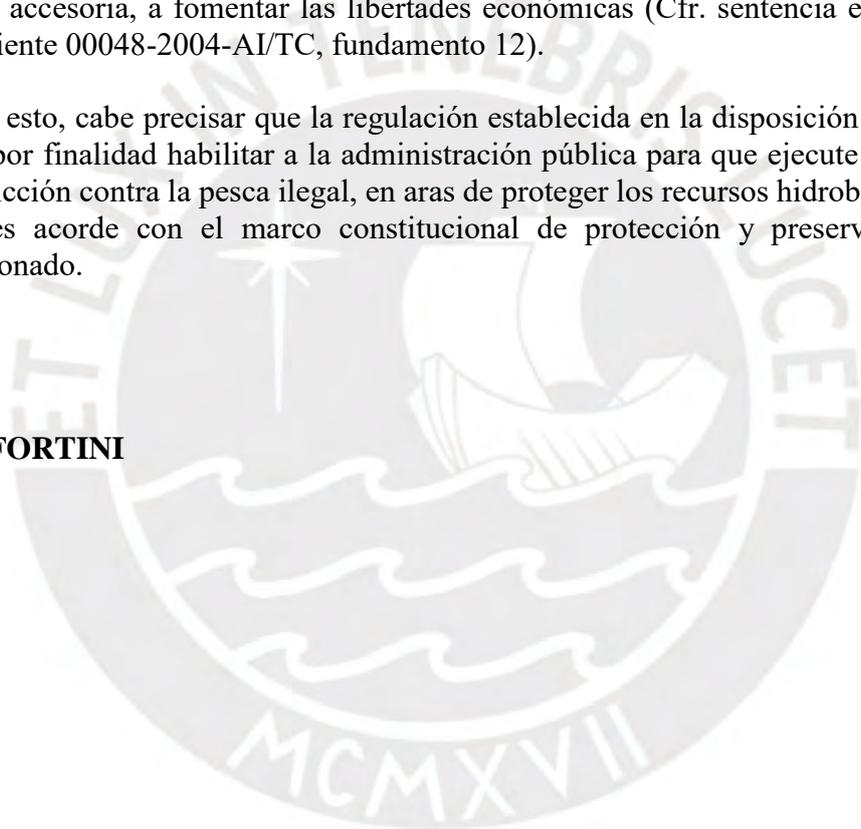


**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

6. Cabe enfatizar que la protección y preservación de los recursos hidrobiológicos reconocidos en los artículos 66, 67 y 68 de la Norma Fundamental en el marco de la denominada “Constitución Económica”, se sustenta precisamente en los principios esenciales de libertad, igualdad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones supremas del Estado y reconocimiento de los derechos fundamentales. Aquí es importante destacar el rol subsidiario del Estado, destinado, en vía accesorio, a fomentar las libertades económicas (Cfr. sentencia emitida en el expediente 00048-2004-AI/TC, fundamento 12).
7. Dicho esto, cabe precisar que la regulación establecida en la disposición cuestionada tiene por finalidad habilitar a la administración pública para que ejecute acciones de interdicción contra la pesca ilegal, en aras de proteger los recursos hidrobiológicos, lo cual es acorde con el marco constitucional de protección y preservación antes mencionado.

S.

**BLUME FORTINI**





## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el mayor respeto por las opiniones de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto:

Siendo consistente con mi voto singular en minoría emitido en el Exp. 00005-2016-CC/TC, sobre conflicto competencial en materia de resoluciones judiciales pesqueras, debo apartarme de toda cita o alusión que se haga de él en la sentencia de mayoría. Sigo pensando lo mismo que dije en aquél entonces en mi voto singular.

Ya puntualmente, debo apartarme del fundamento 34 de la sentencia de mayoría, pues bajo la excusa de interpretar el artículo 70 de la Constitución, que recoge la inviolabilidad del derecho de propiedad, incorpora otras limitaciones o restricciones distintas al bien común o a la ley que vienen recogidas por la propia Constitución. En este fundamento se señala que “la propiedad sobre los recursos hidrobiológicos debe ejercerse conforme al marco constitucional de promoción del aprovechamiento sostenible de estos recursos”.

Al respecto, las normas que limitan o restringen derechos no pueden ser interpretadas extensivamente. Entonces, no cabe que por vía jurisprudencial se establezcan más limitaciones al derecho de propiedad sobre los bienes o cosas.

S.

**SARDÓN DE TABOADA**



## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido en líneas generales con el sentido de lo resuelto en mayoría, pero creo necesario efectuar las siguientes precisiones:

1. En realidad la ley cuestionada busca cumplir con el mandato de preservar la diversidad biológica para un aprovechamiento sostenible de los recursos y, en esa medida, explicar cómo debe entenderse la prohibición de determinadas actividades de pescar que amenacen dicha sostenibilidad. De otro lado, conviene anotar que las exigencias especiales para la ejecución de cautelares en materia de pesquería atienden a ese mismo fin, dado que busca prevenir daños irreparables al medio ambiente. Finalmente, las medidas de interdicción propuesta en la ley no impiden al administrado ejercer su derecho de petición ante la Administración.
2. En este caso, son elementos de análisis de constitucionalidad en el procedimiento, competencia y plazo, o, como habitualmente se dice, de un análisis de constitucionalidad por la forma:
  - a. Se tiene que los cuestionamientos sobre la forma son dos: (i) la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1393 y, (ii) la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, al abordar materias cuya regulación no fue delegada mediante la Ley autoritativa 30823.
  - b. Respecto a los cuestionamientos, ambas disposiciones establecen medidas destinadas al fortalecimiento de las acciones de control de las actividades de pesca. Además, buscan combatir las actividades de pesca ilegal con el fin de resguardar la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos. Prescriben, también, reglas para la ejecución de las sanciones administrativas en los casos de pesca ilegal.
  - c. Cabe destacar que, las disposiciones cuestionadas establecen mecanismos de supervisión sanción e interdicción de actividades de pesca. Por ende, se relaciona directamente con las materias delegadas por el Congreso de la República en la Ley 30823.

En conclusión, creo que puede afirmarse que la Disposición Complementaria Transitoria Única y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1393 se encuentran dentro de los confines de la materia delegada; y, por lo tanto, considero que no se ha producido una vulneración formal de la Constitución, por lo que correspondería declarar **INFUNDADA** la demanda en este aspecto.

3. De otro lado, aquí son elementos de análisis sobre el objeto y contenido de la



pretensión o pretensiones invocadas, o, como habitualmente se dice, de un análisis de constitucionalidad por el fondo:

- a. Se plantean cinco cuestionamientos: (i) Que el artículo 3 del Decreto Legislativo 1393 resulta inconstitucional por vulnerar los artículos 66, 67, 68 y 70 de la Constitución. (ii) Se alega que el artículo 6 del Decreto Legislativo 1393 es inconstitucional, por cuanto transgrede el principio de libre iniciativa privada y la cláusula de economía social de mercado. (iii) Sostienen que la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1393 resulta inconstitucional, ya que transgrede la tutela procesal efectiva y la garantía de la cosa juzgada. (iv) Las medidas de interdicción establecidas por la Tercera Disposición Complementaria Final vulneran el derecho de petición reconocido constitucionalmente (v) Que la Segunda Disposición Complementaria Final representa una medida excesiva de la función pública.
- b. Sobre el **primer cuestionamiento** una manifestación del mandato constitucional de preservar la diversidad biológica se plasma en la regulación de prohibiciones de determinadas actividades de pesca que puedan suponer amenazas a la conservación de la diversidad biológica marítima. La pesca ilegal amenaza el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos que son patrimonio de la Nación. Por ende, resulta legítimo adoptar medidas con el fin de proscribir y sancionar la pesca ilegal por cuanto supone un riesgo a la conservación de la diversidad biológica.
- c. Entonces, la tipificación de las actividades de construcción de astillero, embarcación pesquera, planta de procesamiento, muelle, desembarcadero pesquero o punto de desembarque, como actividades ilegales por parte del artículo 3 del Decreto Legislativo 1393, resulta conforme con la Constitución, debido a que se relaciona con los fines de protección y preservación de los recursos hidrobiológicos reconocidos en los artículos 66, 67 y 68 de la Norma Fundamental. En consecuencia, corresponde **desestimar** la demanda en este extremo.
- d. Sobre el **segundo cuestionamiento**, el Tribunal ha enfatizado que la libertad económica no puede entenderse desvinculada del marco o modelo de Constitución económica que contiene la Ley Fundamental, sino como conformante de ella. Tal es así que, el ejercicio de esta libertad económica en las actividades de pesca está condicionada a cumplir con las exigencias que dispone la administración pública, las cuales deben coincidir con el deber constitucional de proteger diversidad hidrobiológica de la nación.



- e. Entonces, los ciudadanos tienen plena libertad para la realización de sus actividades de pesca, siempre que estas no se encuentren prohibidas por la ley. Asimismo, la autorización para realizar acciones de interdicción contra la pesca ilegal no supone admitir que tales actuaciones sean contrarias al marco constitucional. En consecuencia, corresponde **desestimar** la demanda en este extremo.
- f. Sobre el **tercer cuestionamiento**, la aplicación de reglas procesales a controversias en trámite no resulta inconstitucional, debido a que resulta válido que los jueces apliquen la norma cuestionada a procesos en trámite siempre que esta garantice la vigencia del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y las reglas del debido proceso, y se atienda las particularidades de cada caso en concreto.
- g. Asimismo, las imposiciones de ciertas condiciones para la ejecución de medidas cautelares en materia de pesquería resultan acordes con la Constitución, ya que no se puede equiparar la tutela cautelar que buscan los administrados para bienes de origen privado con los recursos hidrobiológicos que son propiedad originariamente de la Nación. No obstante, los administrados siempre pueden cuestionar las acciones de la administración pública mediante los procesos contenciosos administrativos o amparos. En consecuencia, corresponde **desestimar** la demanda en este extremo.
- h. Sobre el **cuarto cuestionamiento**, los demandantes alegan que las medidas de interdicción vulneran el derecho de petición reconocido constitucionalmente, pero no han explicado cómo se produciría dicha vulneración. Asimismo, dado que las medidas de interdicción no impiden al administrado presentar una petición ante la Administración y que este obtenga una respuesta en un plazo razonable; no existe la alegada vulneración del derecho de petición invocada. En consecuencia, corresponde **desestimar** la demanda en este extremo.
- i. Sobre el **quinto cuestionamiento**, el Tribunal Constitucional precisa que, el marco constitucional de protección y preservación de los recursos naturales es una exigencia para los órganos del Estado de adoptar medidas eficaces para combatir la pesca ilegal en el Perú. Asimismo, no advierte que la habilitación para implementar medidas de conformidad con el Decreto Legislativo 1393 colisione con otro principio o bien constitucional. En consecuencia, corresponde **desestimar** este extremo de la demanda.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 43

Por lo tanto, considero que también corresponde en este aspecto corresponde declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 44

### VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Estoy de acuerdo con el sentido de la ponencia, que declara **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Lima, 19 de febrero de 2021

S.

**FERRERO COSTA**





## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto por la opinión vertida por el resto de mis colegas magistrados, emito el siguiente voto singular, en el extremo referido al segundo párrafo de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1393. A continuación, expongo las razones de mi discrepancia.

1. Más de cinco mil ciudadanos interponen demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 1393, que regula la interdicción en las actividades ilegales de pesca. Alegan que el referido decreto legislativo adolece de vicios de inconstitucionalidad por la forma y por el fondo, los cuales son abordados en la ponencia y cuya fundamentación comparto en mayoría.
2. Sin embargo, cuando la ponencia analiza los cuestionamientos sustantivos a la norma, hace referencia a la nueva regulación para la concesión de medidas cautelares, conforme lo dispone el artículo 78-A de la Ley General de Pesca, y la declara constitucional en su totalidad, desestimando la demanda. No obstante, considero que **el extremo del segundo párrafo de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1393**, en contra de lo señalado en la ponencia, debe ser declarado inconstitucional.
3. Al respecto, el extremo cuestionado señala lo siguiente:

### Única. - Procesos en trámite

(...)

En el caso de **medidas cautelares ya otorgadas el juez del proceso**, a solicitud de cualquiera de las partes, concede un plazo de quince (15) días hábiles para que el beneficiario de la **medida adecúe la contracautela a lo dispuesto por el artículo 78-A de la Ley General de Pesca**, Decreto Ley N° 25977, bajo apercibimiento de dejar sin efecto la medida cautelar otorgada (subrayado es mío)

4. En efecto, se pretende aplicar una norma a casos en los que el órgano jurisdiccional ya emitió una resolución en la que, previa evaluación de los requisitos señalados en la ley, concedió una medida cautelar en atención a la normativa vigente y a las circunstancias concretas.
5. Al respecto, el artículo 103 de la Constitución establece que la ley surte efectos desde su entrada en vigencia, y en los casos de normas de carácter procesal se aplica además el principio *tempus regit actum*, esto es, la aplicación inmediata de la norma. Sin embargo, en el presente caso no podemos afirmar sin ambages que se trata de un supuesto de aplicación inmediata, toda vez que se pretende reevaluar una medida cautelar ya concedida por el juez.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 46

6. En consecuencia, el que se pretenda posteriormente mediante una norma con rango de ley, establecer requisitos adicionales a una medida judicial ya otorgada, constituye, a mi juicio, una vulneración del derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional, además de un avocamiento indebido al ejercicio de sus funciones. Claro está que la protección de la diversidad hidrobiológica es un bien de relevancia constitucional, pero su protección no puede ser absoluta y no puede llevar a la adopción de reglas que vulneren abiertamente otros principios y bienes de carácter constitucional.
7. En esa línea, cabe recordar, como lo hace la propia ponencia, la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional, Ley 28237. Al respecto, si bien se aplicó, luego del periodo de vacatio legis establecido por el legislador, a todos los procedimientos en trámite, existieron determinadas situaciones que se siguieron rigiendo bajo la ley 23506, tal como se observa en la jurisprudencia de este Tribunal (Exp. N°1397-2005-PA, 3282-2004-HC, 2594-2003-PA y otros). Tal es el caso de las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado todavía se rigieron por la normativa anterior, lo que evidencia supuestos excepcionales en los que no se puede hablar de una aplicación inmediata de normas procesales.

En tal sentido, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda en el extremo referido al segundo párrafo de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1393 e **INFUNDADA** en lo demás que contiene.

S.

**MIRANDA CANALES**