



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 265/2021

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

Expediente 00001-2020-PI/TC

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 intervenientes 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



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

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

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DETERMINACIÓN DE LA CONTROVERSIAS

§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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 5

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 normatividad nacional configura a las actividades ilegales de pesca como infracciones administrativas e ilícitos penales. Enfatizan que el artículo 3 y las disposiciones complementarias 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 sujetos, 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).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 14

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

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 15

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 16

§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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 17

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 proscribe 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).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 18

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).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 20

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 21

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-OGEIEE-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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 22

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 verificar 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 23

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

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 25

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 priva, 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.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 26

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 Repùblica, 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 27

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

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 28

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 de 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 29

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 contracaute, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 30

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 contracautele con determinadas características.

96. Respecto a la contracautele, la norma aludida ha establecido varios requisitos a cumplir. En primer lugar, la contracautele 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 recalcado 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

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 31

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 constitucional, siempre que la aplicación de esta garantice el derecho a la tutela jurisdiccional y los principios del debido proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 32

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 arbitraría 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 33

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 períodos 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).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 34

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 predadoras 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”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 35

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

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 36

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 37

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

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 38

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 subdidiario del Estado, destinado, en vía accesoria, 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 39

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 40

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 41

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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 42

- 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 constitucionalidad.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la sanción y prevención de la pesca ilegal | 45

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 comarto 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