



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03426-2006-PA/TC
LIMA
PESQUERA ALEJANDRÍA S.A.C.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de febrero de 2009, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Vergara Gotelli y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto en discordia del magistrado Vergara Gotelli, que se acompaña, y el voto dirimente del magistrado Eto Cruz, que también se adjunta.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Pesquera Alejandrina S.A.C. contra la sentencia de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 588, su fecha 12 de octubre de 2005, que declara infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 19 de septiembre de 2003 la recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Defensa, a fin de que se reponga las cosas al estado anterior a la violación y/o se evite la violación de sus derechos fundamentales. En este sentido pide que se declaren inaplicables: a) el Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) aprobado por el Decreto Supremo N.º 026-2003-PRODUCE; b) el Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por el Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, en sus artículos 115º a 117º; y numerales 11), 25), 26), 27), 28), 29), 30) y 36) del artículo 134º; y c) el Reglamento del Procedimiento Sancionador, aprobado por el Decreto Supremo N.º 008-2002-PE, que en su artículo 40º establece el cuadro de sanciones; en particular, las tipificadas con los Códigos N.º 10 al 15.

Solicita, además, que los emplazados se abstengan de iniciar o emitir actos destinados a sancionar a la recurrente o a impedir sus actividades de pesca, derivados del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), así como a exigir la implementación del mismo. Finalmente, requiere que no se inicien o continúen procedimientos sancionadores basados en los siguientes actos administrativos:

- Oficio N.º 306-2003-PRODUCE/Dsvs.
- Oficio N.º 302-2003-PRODUCE/Dsvs.
- Oficio N.º 1817-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs.
- Oficio N.º 1809-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs.
- Oficio N.º 260-2003-PRODUCE-Dsvs.
- Oficio N.º 935-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Alega que las normas que cuestiona obligan a sus embarcaciones a tener a bordo equipos, sensores y programas que integran el SISESAT, los cuales emiten reportes o señales al Centro de Control que administra el emplazado, a efectos de precisar la velocidad y posicionamiento de la embarcación en un punto determinado del mar peruano, pero que dicho sistema no puede precisar si la nave está efectuando, o no, faenas de pesca.

Añade que las normas que impugna afectan el principio de legalidad, dado que ni la infracción ni la sanción están previamente calificadas por ley, y que son autoaplicativas; que afectan el derecho a la probanza que conforma el debido proceso, el cual resulta aplicable no sólo judicialmente, sino también en sede administrativa; que limitan el derecho de defensa; que restringen el derecho de contradicción, pues los somete a un estado de indefensión y, por ende, que existe una amenaza de violación del principio de legalidad, de sus derechos constitucionales a las libertades de trabajo, competencia y de empresa, a los derechos de prueba y de defensa y, en general, al debido proceso.

El Procurador Público del Ministerio de la Producción propone la excepción de caducidad y contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente. Señala que la recurrente no pretende sino evitar la inspección o sanción, y que en este sentido la Administración "*(...) dicta las normas que regulen el procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con los criterios de manejo responsable y aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos que permiten establecer el régimen jurídico aplicable a la protección del interés público (...)*"¹. Aduce también que el Sistema de Seguimiento Satelital se implementó hace más de seis años, por lo que no constituye novedad para los administrados, más aún si la empresa cuenta en sus embarcaciones pesqueras con los equipos para tal fin; y que aparentemente lo que en realidad desea es no verse comprendida en un control adecuado de sus embarcaciones. Por su parte, el Procurador Público del Ministerio de Defensa se apersona al proceso, adhiriéndose y ratificándose a la absolución del traslado realizada por el Procurador Público del Ministerio de la Producción.

El Trigésimo Sexto Juzgado Civil de Lima declara fundada en parte la excepción de caducidad propuesta por los emplazados e improcedente la demanda en todo lo que contiene salvo respecto al tercer punto del petitorio. En este sentido se ordena a los emplazados abstenerse de iniciar o continuar procedimientos destinados a sancionar a Pesquera Alejandría S.A.C., considerando que los oficios emitidos y que son materia de impugnación no cuentan con proceso administrativo previo, con mayor

¹ Contestación de la demanda (f. 300).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razón si las infracciones no se encuentran tipificadas expresamente en norma con rango de ley, con lo cual se afecta el derecho de defensa de la accionante.

La recurrida, revocando la apelada, declara improcedente la excepción de caducidad e infundada en todos sus extremos la demanda, tomando en cuenta que el artículo 68° de la Constitución establece que el Estado se encuentra en la obligación de promover la diversidad biológica y, en respuesta a ello, la Ley de Pesca le otorga facultades al Ministerio de la Producción a fin de proteger los recursos hidrobiológicos. En este marco regulatorio, el SISESAT es un sistema que participa en el ordenamiento pesquero, realizando el control y vigilancia de actividades extractivas para hacer posible la preservación de recursos hidrobiológicos, y considerando que el sistema a implementarse en las embarcaciones es de característica técnicas, no requiere probanza y además ello no puede ser objeto de un proceso de amparo. Respecto a las sanciones impuestas por los oficios impugnados, no es correcto afirmar que los mismos afecten el debido proceso, en la medida que dichos documentos otorgan un plazo a la empresa a fin de presentar sus descargos, teniendo como fundamento además que la actuación de la recurrente se encuentra tipificada como infracción en las normas pertinentes.

FUNDAMENTOS

Petitorio de la demanda

1. El objeto de la demanda es que se ordene al Ministerio emplazado el cese de la amenaza de violación del principio de legalidad, del debido proceso administrativo, del derecho de defensa; así como de las libertades de trabajo, competencia y de empresa, y en consecuencia se disponga la inaplicación de las siguientes normas:
 - a) El Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) aprobado por el Decreto Supremo N.° 026-2003-PRODUCE.
 - b) El Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por el Decreto Supremo N.° 012-2001-PE, en sus artículos 115° a 117°; y numerales 11), 25), 26), 27), 28), 29), 30) y 36) del artículo 134°.
 - c) El Reglamento del Procedimiento Sancionador, aprobado por el Decreto Supremo N.° 008-2002-PE, que en su artículo 40° establece el cuadro de sanciones; en particular, las tipificadas con los Códigos N.° 10 al 15.

Solicita, además, que los emplazados se abstengan de iniciar o emitir actos destinados a sancionar a la recurrente o a impedir sus actividades de pesca, derivados del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), así como de exigir su implementación. Finalmente, requiere que no se inicien o continúen procedimientos sancionadores basados en los siguientes actos administrativos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Oficio N.º 306-2003-PRODUCE/Dsvs.
- Oficio N.º 302-2003-PRODUCE/Dsvs.
- Oficio N.º 1817-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs.
- Oficio N.º 1809-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs.
- Oficio N.º 260-2003-PRODUCE-Dsvs.
- Oficio N.º 935-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs.

Principio de legalidad y subprincipio de taxatividad en el derecho administrativo sancionador

2. El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Social y Democrático de Derecho. La Constitución lo consagra en su artículo 2º, inciso 24, literal d), al establecer que “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley” (subrayado nuestro).
3. Sobre esta base, en la STC N.º 0010-2002-AI/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones. A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, también se estableció, en la STC N.º 2050-2002-AA/TC, “[...] que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador [...]”. (Fundamento 8).
4. En la misma STC N.º 2050-2002-AA/TC también dispuso que “[...] no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2º de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta [...]”. El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. En el caso, el artículo 66° de la Constitución establece 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”, mientras que el artículo 68° prescribe que “El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas”.
6. De otro lado, y ya en el plano legal, el artículo 1° de la Ley General de Pesca –Decreto Ley N.º 25977– dispone que “La presente Ley tiene por objeto normar la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos y de asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, optimizando los beneficios económicos, en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad”. Asimismo, el artículo 2° prescribe que “ Son patrimonio de la Nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional”.
7. El artículo 9° de la misma ley dispone que “El Ministerio de Pesquería, sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determinará, según el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos”, mientras que, conforme al artículo 12°, “Los sistemas de ordenamiento a que se refiere el artículo precedente, deberán considerar, según sea el caso, regímenes de acceso, captura total permisible, magnitud del esfuerzo de pesca, períodos de veda, temporadas de pesca, tallas mínimas de captura, zonas prohibidas o de reserva, artes, aparejos, métodos y sistemas de pesca, así como las necesarias acciones de monitoreo, control y vigilancia. Su ámbito de aplicación podrá ser total, por zonas geográficas o por unidades de población”.
8. En cuanto a las prohibiciones e infracciones administrativas, de acuerdo al inciso 2) del artículo 76° de la Ley General de Pesca, está vedado “Extraer, procesar o comercializar recursos hidrobiológicos no autorizados, o hacerlo en zonas diferentes a las señaladas en la concesión, autorización, permiso o licencia, o en áreas reservadas o prohibidas”. Asimismo, el inciso 11) extiende las prohibiciones a las demás que señale el Reglamento de la Ley General de Pesca y otras disposiciones legales complementarias, disponiendo el artículo 77°, que “Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia”. Por lo demás, cabe señalar que,

E



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conforme al artículo 88°, es el Ministerio de Pesquería el que dicta las disposiciones reglamentarias que fueren necesarias.

9. Finalmente, importa precisar que el artículo 78° de la Ley General de Pesca regula las distintas formas de sanciones aplicables en los casos de comisión de infracciones; a saber: multa, suspensión de la concesión, autorización, permiso o licencia, decomiso, y la cancelación definitiva de la concesión, autorización, permiso o licencia. Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, dispone en el inciso 36) del artículo 134° que «Además de las infracciones administrativas tipificadas en el Artículo 76° de la Ley, también se considera infracción, “Presentar velocidades de pesca establecidas en la norma legal correspondiente, y rumbo no constante, por un intervalo igual o mayor de 2 horas, en áreas reservadas o prohibidas, de acuerdo a la información presentada por el SISESAT”».
10. Conforme a la normatividad que, con detalle, se ha reseñado, queda claro que de acuerdo a la conducta tipificada en los Oficios objeto de impugnación (fojas 89 a 101 de autos), las embarcaciones de la empresa incurrían en actuaciones prohibidas por la Ley General de Pesca y su Reglamento, el Decreto Supremo N.° 012-2001-PE, pues las labores extractivas de carácter industrial se encuentran restringidas dentro de las primeras 5 millas adyacentes al litoral peruano, las cuales se encuentran reservadas exclusivamente para el desarrollo de la actividad pesquera artesanal y de menor escala, conforme a lo dispuesto por el artículo 63.1° del Reglamento de la Ley General de Pesca, en concordancia con el Decreto Supremo N.° 017-92-PE. Consecuentemente, al ser tipificada tal conducta como infracción dentro del Régimen Especial de Pesca –de carácter temporal–, el legislador ha cumplido con observar el principio de legalidad consagrado en el artículo 2° inciso 24, literal d), de la Constitución, aplicable en sede administrativa.

Marco constitucional de las actividades pesqueras y Sistema de Seguimiento Satelital

11. Para efectos de resolver la controversia de autos debe tenerse en cuenta que el artículo 66° de la Carta Magna establece 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 [...]”. En el mismo sentido, el segundo párrafo del artículo 67° y el artículo 68° disponen, respectivamente, que el Estado “promueve el uso sostenible de sus recursos naturales”, y “[...] está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas”.
12. Como es de verse, del propio texto constitucional se desprende la facultad del Estado –a través de sus órganos competentes– de formular mecanismos o políticas destinadas a promover la libertad de empresa y la iniciativa privada en el sector pesquero, en cuanto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a la explotación de recursos hidrobiológicos se refiere, pero de manera sostenible, a fin de velar por la conservación de los recursos marinos. En ese sentido debe entenderse por uso sostenible de los recursos naturales, “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” [ultimo párrafo del Artículo 2° del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Río de Janeiro, de junio de 1992, ratificado mediante la Resolución Legislativa N.° 26181, del 12 de mayo de 1993].

13. Dentro de este marco constitucional, el Estado se encuentra facultado para establecer políticas tendientes a fomentar el uso sostenible de nuestros recursos ictiológicos –dentro del régimen general y especial de pesca– a fin de promover su explotación de manera racional, sin afectar la diversidad biológica existente en nuestro litoral, implementando mecanismos de control y vigilancia de las actividades extractivas dentro de las zonas restringidas para la pesca industrial. Es en este contexto que se emite el Decreto Supremo N.° 026-2003-PRODUCE que reglamenta el Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), y se constituye como un mecanismo de control y fiscalización administrado por el Ministerio de la Producción destinado a las empresas dedicadas a la pesca en gran escala, mediante el que se obtienen reportes respecto del posicionamiento y velocidad de marcha de las embarcaciones pesqueras, los cuales son considerados como medios de prueba en los procedimientos administrativos por infracciones a las normas de pesca.
14. En el caso de autos se alega que el SISESAT se ha constituido como un sistema de control que vulnera el derecho de prueba, defensa y debido proceso, pues la información que arroja dicho sistema constituye un medio de prueba que no admite contradicción.

Delimitación del petitorio y análisis del caso concreto

15. Si bien la demanda inicialmente se sustentaba en la amenaza de violación de los derechos constitucionales invocados por la recurrente, constituida por las cuestionadas disposiciones a que se ha hecho referencia en el fundamento 1, *supra*, sin embargo, dicha circunstancia ha variado, al menos parcialmente, dado que de autos fluye la existencia de diversos actos concretos de aplicación – Oficio N.° 306-2003-PRODUCE/Dsvs, Oficio N.° 302-2003-PRODUCE/Dsvs, Oficio N.° 1817-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, Oficio N.° 1809-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, Oficio N.° 260-2003-PRODUCE-Dsvs, Oficio N.° 935-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs –, respecto de los cuales ambas partes han expuesto lo que conviene a su derecho.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. En tal sentido, ante la ejecución de dichos actos administrativos, la controversia sobre la certeza e inminencia de la presunta amenaza carece de sentido, razón por la cual se procederá a evaluarlos en sí mismos, en virtud de aquellas disposiciones que los sustentan, de conformidad con lo dispuesto por el artículo VIII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. Así, con posterioridad, este Colegiado se pronunciará respecto de las demás disposiciones cuestionadas por la recurrente, y que, según alega, tienen el carácter de autoaplicativas y, por ende, constituyen una amenaza de violación de los derechos constitucionales invocados en la demanda.

Respecto a los oficios que tiene como fundamento las normas objeto de impugnación

17. De fojas 89 a 101 de autos corre copia legalizada de dichos oficios, emitido por el Director Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia, mediante el cual se comunica a la actora los cargos a ella imputados en virtud del Informe emitido por el SISESAT, respecto de diversas embarcaciones pesqueras de su propiedad que estaban: (i) ya sea por debajo de la velocidad mínima permitida; o (ii) sin emitir señales de posicionamiento, imponiéndosele una suspensión de tres días consecutivos de sus actividades extractivas, en aplicación del literal a.3 del artículo 3° y el artículo 13° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE.

De las disposiciones que sustentan los oficios objeto de impugnación

18. El artículo 3° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE establece que las actividades extractivas que se desarrollan al amparo de dicha resolución estarán sujetas a diversas disposiciones, prescribiendo el literal a.3) “Efectuar operaciones de pesca fuera de las cinco (5) millas marinas de la línea de costa. Las embarcaciones, cuando se desplacen en tránsito dentro de la zona restringida de las cinco (5) millas, deben mantener velocidad de navegación mayor a 2 nudos y rumbo constante”. Por su parte, el artículo 13° dispone que “Se suspenderá automáticamente la participación en el presente Régimen Provisional de Pesca por un período de tres (3) días consecutivos y, en caso de reincidencia, se procederá a la suspensión definitiva de sus actividades extractivas, a aquellas embarcaciones que son detectadas con velocidades de desplazamiento menores a la consignada en el inciso a.3 del artículo 3°; a aquellas que no emitan señales de posicionamiento GPS por un intervalo de 3 horas y aquellas detectadas por el inspector embarcado efectuando operaciones de pesca dentro de las 5 millas marinas. En el caso de verificarse que una embarcación efectuó operaciones de pesca sin llevar a bordo a un inspector o sin contar con la plataforma baliza del SISESAT, se suspenderá definitivamente su participación en el presente Régimen Provisional de Pesca”.

19. A nivel de la legislación pesquera se han regulado diversos supuestos de infracciones y las consiguientes sanciones a imponer. Sobre el particular es importante reiterar,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conforme se ha establecido en la jurisprudencia constitucional, que el debido proceso, así como los derechos y principios que lo conforman, resultan plenamente aplicables a todo tipo de procesos, incluidos los administrativos.

20. A partir de la entrada en vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General, N.º 27444 (11 de octubre de 2001), toda autoridad administrativa cuenta con un instrumento legal –adicional a la jurisprudencia emitida por este Tribunal– que la obliga a observar, y respetar, el contenido del derecho a la tutela procesal efectiva en cada una de las decisiones que debe adoptar dentro de todo procedimiento administrativo. Esta obligación también ha sido incluida a nivel de la legislación pesquera en el artículo A-0301002 del Reglamento de la Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres, aprobado por el Decreto Supremo N.º 028-DE-MGP, al establecer que “En los procedimientos administrativos se observará supletoriamente las normas del Derecho Administrativo, del Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos y demás fuentes del Derecho”.
21. El artículo 134º del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, tipifica las conductas que constituyen infracciones a nivel de la actividad pesquera. Así, el numeral 36) establece que “Presentar velocidades de pesca establecidas en la norma legal correspondiente, y rumbo no constante, por un intervalo igual o mayor de 2 horas, en áreas reservadas o prohibidas, de acuerdo a la información presentada por el SISESAT”, constituye una infracción a la legislación de pesca. Asimismo, el artículo 136.1º del mismo decreto supremo regula los tipos de sanciones a aplicarse, como la multa, suspensión, decomiso o cancelación de la autorización, licencia, concesión o permiso.
22. Del texto de los oficios en cuestión, se aprecia que la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia –en su calidad de instancia sancionadora competente, de conformidad con el artículo 147.1º del Reglamento de la Ley General de Pesca– impuso la sanción de suspensión automática por tres días tipificada en el artículo 13º de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE –que regula el régimen especial de pesca del recurso anchoveta en la zona comprendida entre el extremo norte del dominio marítimo del Perú y los 16º00’ S – pues según el reporte emitido por el SISESAT, las embarcaciones de la empresa habían incumplido la condición establecida en el inciso a.3) del artículo 2º de la acotada resolución ministerial. Sin embargo, es necesario precisar que el Oficio N.º 1817-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, también establecía una sanción, de distinta naturaleza, que significaba la suspensión automática de zarpe. Para efectos del análisis del presente caso, se considerará el carácter sancionatorio común de todos los Oficios.
23. La referida medida de suspensión aplicada y ejecutada por la autoridad administrativa, regulada en el artículo 13º de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

calidad de sanción, constituye una aplicación inmediata de la norma, pues según fluye del oficio bajo análisis, las embarcaciones pesqueras objeto de procedimiento sancionador por la autoridad fueron suspendidas automáticamente por tres días para efectuar labores extractivas, en forma anticipada al inicio de dicho proceso administrativo, según se desprende de su segundo considerando. En tal sentido, dicha suspensión automática implica el recorte de toda posibilidad de contradicción del informe del SISESAT y, por ende, acarrea la vulneración de los derechos al debido proceso y de defensa de la recurrente.

24. Sin embargo, tal afectación se ha tornado en irreparable, pues a la fecha la sanción de suspensión automática por tres días ya se había cumplido. No obstante ello, este Colegiado considera que la sanción regulada en el artículo 13° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE, al ser aplicada de modo automático, y sin previo proceso administrativo, resulta contraria a los incisos 3), 10) y 14) del artículo 139° de la Constitución, pues sólo podría ser impuesta una vez que, en un previo proceso administrativo, el infractor no hubiese podido desvirtuar la información proveniente del SISESAT. En tal sentido y al margen de que en el presente extremo exista una situación de irreparabilidad, es necesario, en atención a la situación advertida, y de conformidad con el segundo párrafo del artículo 1° del Código Procesal Constitucional, declarar fundada la demanda, no con el objeto de reponer las cosas al estado anterior a la violación de los derechos constitucionales (lo que resulta imposible), pero sí con el propósito de evitar que una sanción de tal naturaleza sea impuesta de modo automático –como así lo dispone el mencionado numeral 13° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE– en perjuicio de los administrados.
25. La recurrente alega que el numeral 36) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, y el artículo 12° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE, restringen el derecho a probar, pues establecen que la información emitida por el SISESAT no admite prueba en contrario. Sin embargo, tal alegato carece de sustento pues, en los hechos, como se aprecia de los propios oficios ya referidos, la actora tuvo la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y contradecir los cargos imputados.

Particularidades del caso de Autos

26. Al margen de lo expuesto, no puede dejar de señalarse que el término “fehaciente” contenido en el artículo 12° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE, contraviene el propio Texto Constitucional, toda vez que implica un evidente recorte del derecho de contradicción. En efecto, si bien es cierto, como se ha explicado en los fundamentos precedentes, que la información proveniente del SISESAT fue susceptible de ser cuestionada durante el procedimiento administrativo sancionador, esto es, su aplicación resultó constitucional, sin embargo, establecer que dicha información



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituye un medio probatorio fehaciente para determinar la comisión de una infracción administrativa vulnera los derechos de defensa, de prueba y, en esencia, del debido proceso, como se explicará a continuación.

27. En efecto, el artículo 12° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE establece que “La vigilancia y control de las zonas de pesca se efectuará sobre la base de los reportes del Sistema de Seguimiento Satelital y los informes de los inspectores embarcados, constituyendo los mismos, medios probatorios fehacientes para determinar la comisión de la infracción administrativa”.
28. Como es de verse, el artículo 12° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE otorga la calidad de fehaciente a la información o reporte emitido por el SISESAT, el cual es utilizado como un elemento esencial para determinar la comisión de una infracción administrativa, término cuyo significado alude a lo indiscutible, irrefutable o irrefutable. Así, nos queda claro que el término “fehaciente” otorga un supuesto de veracidad absoluta a la información del SISESAT; esto es, se constituye como una verdad incuestionable, lo cual no puede ser admitido en forma anticipada al inicio del procedimiento administrativo sancionador, pues vulnera, en forma evidente, el derecho de defensa y el debido proceso.
29. En tal sentido la presencia del término “fehaciente” en el artículo 12° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE permite que de dicha disposición se derive un sentido interpretativo manifiestamente inconstitucional, conforme al cual el informe del SISESAT daría lugar a la aplicación de sanciones sin permitir, previamente, que dicha información pueda ser desvirtuada en ejercicio pleno del derecho de defensa.

Procedencia del amparo contra normas legales autoaplicativas

30. Como ya ha expresado este Colegiado en abundante jurisprudencia (STC N.° 2308-2004-AA/TC, STC N.° 5719-2005-PA/TC), la procedencia de este instrumento procesal está supeditada a que la norma legal a la cual se le imputa el agravio sobre un derecho fundamental se trate de una norma operativa o denominada también de eficacia inmediata, esto es, aquella cuya aplicabilidad no se encuentre sujeta a la realización de algún acto posterior o a una eventual reglamentación legislativa, en la medida que adquiere su eficacia plena en el mismo momento en que entra en vigencia.
31. En tal caso, y siempre que estas normas afecten directamente derechos subjetivos constitucionales, el amparo sí podrá prosperar, no sólo porque de optarse por una interpretación literal del inciso 2) del artículo 200° de la Constitución Política del Perú se dejaría en absoluta indefensión al particular afectado por un acto legislativo arbitrario; sino porque, además, tratándose de una limitación del derecho de acceso a la justicia constitucional, éste no puede interpretarse en forma extensiva, sino restrictiva;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esto es, en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una decisión judicial que se pronuncie respecto de su pretensión.

32. Respecto a la procedencia de procesos de amparo contra actos basados en la aplicación de una ley, se ha establecido que, en la medida que se trata de normas legales cuya eficacia y, por tanto, eventual lesión, se encuentra condicionada a la realización de actos posteriores de aplicación, su procedencia ha de responder a los criterios que se propone a continuación.

33. Por un lado, si se trata de una alegación de amenaza de violación, ésta habrá de ser cierta y de inminente realización. “Cierta”, ha dicho este Tribunal, quiere decir, posible de ejecutarse tanto desde un punto de vista jurídico como desde un punto de vista material o fáctico. Y con la exigencia de que la amenaza sea de “inminente realización”, este Tribunal ha expresado que ello supone su evidente cercanía en el tiempo, es decir, actualidad del posible perjuicio cuya falta de atención oportuna haría ilusoria su reparación; y, de otro lado, tratándose de la alegación de violación, tras realizar actos de aplicación concretos sustentados en una ley, como sucede en cualquier otra hipótesis del amparo, es preciso que estos efectivamente lesionen el contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental.

Respecto de las disposiciones que, según la demandante, resultan autoaplicativas y constituyen una amenaza de violación de sus derechos constitucionales

34. En el caso concreto, del conjunto de normas cuestionadas por la recurrente se advierte que no revisten la característica de ser autoaplicativas, de modo que en este extremo se configura el supuesto de improcedencia contenido en el inciso 2) del artículo 200° de la Constitución; esto es, pretensiones que cuestionan en abstracto la validez constitucional de las normas materia de controversia y respecto de las cuales la demanda no puede ser amparada.

35. Así, este Colegiado considera que debe desestimarse la demanda respecto de la invocada amenaza constituida por las disposiciones siguientes: el Reglamento del SISESAT aprobado por Decreto Supremo N.º 026-2003-PRODUCE; el numeral 36) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.º 012-2001-PE; y el artículo 41°, Códigos N.º 10 al 15, del Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N.º 008-2002-PE.

E



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sustracción de la materia respecto del numeral 1) del artículo 117° del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N.° 012-2001-PE

36. Con fecha 9 de febrero de 2006 se ha publicado en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Supremo N.° 002-2006-PRODUCE, que modificando el numeral 1) del artículo 117° del Reglamento de la Ley General de Pesca ha decretado, atendiendo a lo dispuesto en la STC N.° 5719-2005-PA/TC, que los datos, reportes o información proveniente del SISESAT podrán ser utilizados como medios de prueba en cualquier procedimiento administrativo o judicial, pero sin que ello implique que no admite prueba en contrario.
37. Consecuentemente, respecto de dicho extremo de la demanda, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia por haber operado la sustracción de la materia, siendo aplicable, a *contrariu sensu*, el artículo 1° del Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda en cuanto a la invocada afectación del principio de legalidad.
2. Declarar **FUNDADA** la demanda respecto de los Oficios N.° 306-2003-PRODUCE/Dsvs, N.° 302-2003-PRODUCE/Dsvs, N.° 1817-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, N.° 1809-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, N.° 260-2003-PRODUCE-Dsvs, N.° 935-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs Dsvs, de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1° del Código Procesal Constitucional y conforme a lo expuesto en el fundamento 24, *supra*.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto de la invocada amenaza constituida por las disposiciones a que se ha hecho referencia en los fundamentos 34 y 35, *supra*.
4. Declarar **FUNDADA** la demanda en el extremo referido a la invocada amenaza constituida por las disposiciones que contienen los términos “fehaciente” contenidos en el artículo 10° de la Resolución Ministerial N.° 118-2003-PRODUCE; en el artículo 12° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE y en el literal a.6) del artículo 13° de la Resolución Ministerial N.° 011-2005-PRODUCE; y los términos “sin admitir prueba en contrario” contenidos en el literal a.6) del artículo 13° y en el inciso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) del artículo 19° de la Resolución Ministerial N.° 011-2005-PRODUCE, que se otorga a la información proveniente del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT).
5. Declarar que, respecto al extremo de la demanda referido a la invocada amenaza constituida por la disposición que contiene el término “no admite prueba en contrario”, previsto en el numeral 1) del artículo 117° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.° 012-2001-PE, carece de objeto emitir pronunciamiento por haberse producido la sustracción de la materia, según lo expuesto en los fundamentos 36 y 37, *supra*.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

7 = 4

Lo que certifico:


Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03426-2006-PA
LIMA
PESQUERA ALEJANDRÍA S.A.C

VOTO DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Me adhiero a lo resuelto por los magistrados Mesía Ramírez y Álvarez Miranda, y con el respeto que se merece el magistrado cuyo voto genera la discordia considero oportuno subrayar de manera particular los siguientes fundamentos:

1. En primer término es necesario dejar establecido que nosotros no desconocemos ni negamos que desde la génesis de los derechos fundamentales estos fueron creados para la persona humana. Así, los mismos nacen con una eficacia negativa; sin embargo dentro de la evolución de los derechos fundamentales estos fueron concebidos como libertades positivas, alcanzando esta evolución en la actualidad una eficacia incluso entre particulares. Por ello es que en anteriores oportunidades ya he dejado sentada mi posición respecto a la posibilidad de que las personas jurídicas sean titulares de ciertos derechos fundamentales.
2. Somos de la opinión de que la protección de los derechos fundamentales alcanza a los seres humanos cuando estos actúan de manera individual, como cuando estos deciden participar de actividades que involucran la necesaria intervención de otros seres humanos, como son por ejemplo la vida política, social, entre otros, lo cual ha sido perfectamente legitimado por el artículo 2º inciso 17 de la Constitución Política del Perú cuando establece que: *“Toda persona tiene derecho: ... 17.- A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación...”*.
3. Siguiendo esta misma orientación, nuestra legislación civil ha creado, por ficción, a la persona jurídica. En consecuencia ésta es el fundamento de la titularidad de ciertos derechos fundamentales de las personas jurídicas, pues estas son un instrumento al cual recurren los seres humanos (individualmente considerados) para conseguir determinados fines lícitos.
4. Queda entonces claro que el fundamento de considerar a las personas jurídicas como titulares de derechos fundamentales tiene un sustento que parte de la misma Constitución, pues queda evidenciado que existen derechos fundamentales que únicamente pueden ser ejercidos en concurrencia con otras personas, como lo es por ejemplo el previsto en el artículo 2º inciso 24 de la Constitución Política del Perú, cuando señala que: *“Toda persona tiene derecho: ... 14.- A contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan las leyes de orden público...”*.
5. En tal sentido es perfectamente legítimo que este Colegiado emita un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia. Como se podrá ver del petitorio de la demanda, ésta constituye una de carácter complejo pues tiene un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

petitorio múltiple que van desde la inaplicación de normas hasta la solicitud de ordenar a los empleados de abstenerse de imponer sanciones que impidan la actividad de pesca.

Respecto a la violación del principio de legalidad

6. En primer término consideramos necesario, de cara a una satisfactoria solución del caso, determinar que el principio de legalidad constituye una garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado, lo cual se desprende del análisis del artículo 2º inciso 24 literal “d” de la Constitución Política del Estado.
7. Así, habrá que analizar si en el caso concreto la imposición de sanciones ha transgredido el principio de legalidad o no. En el caso de autos encontramos que en primer término la Constitución Política del Perú en su artículo 66º ha señalado 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...”*.
8. Como se puede apreciar la propia Constitución Política del Perú ha establecido que le corresponde al Estado el desarrollar la legislación para determinar el uso de los recursos hidrobiológicos, y como correlato de ello también se le ha otorgado la facultad de establecer las sanciones correspondientes ante alguna infracción, la cual deberá estar contenida de modo previo en un dispositivo legal. Dichas normas son las que a continuación se detallan: Decreto Ley 25977 (Ley General de Pesca) que ha establecido cual es la finalidad de ella, reconociendo que los recursos hidrobiológicos son patrimonio de la Nación. Así también se puede apreciar que faculta al Ministerio de Pesquería a establecer todas las normas que sean necesarias para la preservación y explotación de dichos recursos.
9. Analizando más al detalle la referida Ley de Pesca, se puede apreciar que también contiene un capítulo en el que se han señalado las prohibiciones e infracciones administrativas en las que pueden incurrir aquellas personas (sean naturales o jurídicas) al realizar la actividad pesquera y entre ellas se encuentra la de *“Presentar velocidades de pesca establecidas en la norma legal correspondiente, y rumbo no constante, por un intervalo igual o mayor a dos horas, en áreas reservadas o prohibidas, de acuerdo a la información presentada por el SISESAT”*.
10. Así descritas las cosas, queda claro que de acuerdo a la conducta tipificada en los Oficios objeto de impugnación y que obran en el expediente de fojas 89 a 101, las embarcaciones pesqueras de la empresa incurrían en actuaciones prohibidas por la Ley General de Pesca y su Reglamento, pues las labores extractivas de carácter industrial se encuentran restringidas dentro de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

primeras 5 millas adyacentes al litoral peruano, las cuales se encuentran exclusivamente para el desarrollo de la actividad pesquera artesanal y de menor escala, conforme al artículo 63.1 del reglamento general de pesca, en consecuencia no se habría visto afectada la vigencia del principio de legalidad, por lo que este extremo de la demanda.

Nuestra posición respecto a la sanción impuesta

11. Si bien es cierto que en los considerandos precedentes se ha hecho mención de que no existe afectación al principio de legalidad, no es menos cierto que ello no importe afectación al debido proceso, tanto más si se tiene en cuenta que a la empresa demandante se le aplicó una sanción de modo inmediato, es decir tras la verificación de la comisión de una falta administrativa se le suspendió de manera automática por tres días, teniendo luego la oportunidad de contradecir los términos de la sanción en los procedimientos administrativos que se le instauraran.
12. Como bien lo señala la resolución en mayoría, es cierto que a la fecha de expedición de la presente sentencia ya se habría cumplido con la sanción de suspensión; sin embargo consideramos oportuno emitir un pronunciamiento pues se habría evidenciado una afectación al *debido proceso administrativo*, lo que equivaldría a una infracción a los incisos 3, 10 y 14 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, pues estamos convencidos de que la sanción hubiera sido legítima si es que el hoy demandante hubiese podido desvirtuar la información proveniente del SISESAT; información que según lo dispuesto en el artículo 12° de la Resolución Ministerial N°. 135-2003-PRODUCE tiene la calidad de “fehaciente” a efectos de determinar la comisión de la infracción administrativa.
13. Ello a nuestro juicio evidencia una clara afectación al principio de contradicción, pues del propio significado de esta palabra se puede concluir que dicha prueba tiene el carácter de ser algo indiscutible, irrefutable o irrefutable; otorgándole de este modo la calidad de verdad absoluta a la información que brinde el SISESAT, lo cual no es permisible pues no se condice con un Estado Constitucional de Derecho. En el caso de autos el haber tenido antes del inicio una prueba cuyo carácter de irrefutable estaba fuera de cualquier valoración, pone en una situación de desventaja al administrado, afectando de este modo el derecho de defensa.
14. Lo expresado en los considerandos precedentes (11 al 13) justifica plenamente la emisión de una resolución resolviendo el fondo de este extremo de la demanda, no para retrotraer las cosas al estado anterior a la violación del derecho constitucional, sino para evitar que en el futuro se impongan sanciones de este tipo con la afectación al debido proceso antes mencionado. Todo ello en virtud



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 1° del Código Procesal Constitucional.

Sobre los otros extremos del petitorio

15. Del escrito de demanda se puede observar que se están cuestionando la validez de algunas normas por considerar que éstas constituyen una amenaza a sus derechos fundamentales. En tal sentido es menester recordar que el Tribunal Constitucional ha precisado que sólo procede el proceso constitucional de amparo contra normas siempre y cuando estas tengan naturaleza *autoaplicativas*, es decir, cuando se trate de una norma operativa o denominada también de eficacia inmediata, lo cual significa que deviene en aplicable desde el día siguiente a de su publicación; o si se quiere de otro modo que la norma no tenga condicionada su vigencia a actos legislativos posteriores.

16. En tal sentido analizado el conjunto de normas que cuestiona el recurrente se puede evidenciar que las mismas no revisten la característica de ser autoaplicativas por lo que sería de aplicación el supuesto de improcedencia contenido en el inciso 2 del artículo 200° de la Constitución Política del Perú. En consecuencia este extremo de la demanda debe ser declarado improcedente.

Por las consideraciones antes expuestas, suscribo íntegramente el fallo en mayoría.

Sr.

ETO CRUZ

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03426-2006-PA/TC
LIMA
PESQUERA ALEJANDRÍA S.A.C.

**VOTO DE LOS MAGISTRADOS MESÍA RAMÍREZ
Y ÁLVAREZ MIRANDA**

Visto el recurso de agravio constitucional interpuesto por Pesquera Alejandrina S.A.C. contra la sentencia de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 588, su fecha 12 de octubre de 2005, que declara infundada la demanda de autos, los magistrados firmantes emiten el siguiente voto:

ANTECEDENTES

Con fecha 19 de septiembre de 2003 la recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Defensa, a fin de que se reponga las cosas al estado anterior a la violación y/o se evite la violación de sus derechos fundamentales. En este sentido pide que se declaren inaplicables: a) el Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) aprobado por el Decreto Supremo N.º 026-2003-PRODUCE; b) el Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por el Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, en sus artículos 115º a 117º; y numerales 11), 25), 26), 27), 28), 29), 30) y 36) del artículo 134º; y c) el Reglamento del Procedimiento Sancionador, aprobado por el Decreto Supremo N.º 008-2002-PE, que en su artículo 40º establece el cuadro de sanciones; en particular, las tipificadas con los Códigos N.º 10 al 15.

Solicita, además, que los emplazados se abstengan de iniciar o emitir actos destinados a sancionar a la recurrente o a impedir sus actividades de pesca, derivados del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), así como a exigir la implementación del mismo. Finalmente, requiere que no se inicien o continúen procedimientos sancionadores basados en los siguientes actos administrativos:

- Oficio N.º 306-2003-PRODUCE/Dsvs.
- Oficio N.º 302-2003-PRODUCE/Dsvs.
- Oficio N.º 1817-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs.
- Oficio N.º 1809-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs.
- Oficio N.º 260-2003-PRODUCE-Dsvs.
- Oficio N.º 935-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs.

Alega que las normas que cuestiona obligan a sus embarcaciones a tener a bordo equipos, sensores y programas que integran el SISESAT, los cuales emiten reportes o señales al Centro de Control que administra el emplazado, a efectos de precisar la velocidad y posicionamiento de la embarcación en un punto determinado del mar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

peruano, pero que dicho sistema no puede precisar si la nave está efectuando, o no, faenas de pesca.

Añade que las normas que impugna afectan el principio de legalidad, dado que ni la infracción ni la sanción están previamente calificadas por ley, y que son autoaplicativas; que afectan el derecho a la probanza que conforma el debido proceso, el cual resulta aplicable no sólo judicialmente, sino también en sede administrativa; que limitan el derecho de defensa; que restringen el derecho de contradicción, pues los somete a un estado de indefensión y, por ende, que existe una amenaza de violación del principio de legalidad, de sus derechos constitucionales a las libertades de trabajo, competencia y de empresa, a los derechos de prueba y de defensa y, en general, al debido proceso.

El Procurador Público del Ministerio de la Producción propone la excepción de caducidad y contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente. Señala que la recurrente no pretende sino evitar la inspección o sanción, y que en este sentido la Administración “(...) *dicta las normas que regulen el procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con los criterios de manejo responsable y aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos que permiten establecer el régimen jurídico aplicable a la protección del interés público (...)*”¹. Aduce también que el Sistema de Seguimiento Satelital se implementó hace más de seis años, por lo que no constituye novedad para los administrados, más aún si la empresa cuenta en sus embarcaciones pesqueras con los equipos para tal fin; y que aparentemente lo que en realidad desea es no verse comprendida en un control adecuado de sus embarcaciones. Por su parte, el Procurador Público del Ministerio de Defensa se apersona al proceso, adhiriéndose y ratificándose a la absolución del traslado realizada por el Procurador Público del Ministerio de la Producción.

El Trigésimo Sexto Juzgado Civil de Lima declara fundada en parte la excepción de caducidad propuesta por los emplazados e improcedente la demanda en todo lo que contiene salvo respecto al tercer punto del petitorio. En este sentido se ordena a los emplazados abstenerse de iniciar o continuar procedimientos destinados a sancionar a Pesquera Alejandría S.A.C., considerando que los Oficios emitidos y que son materia de impugnación no cuentan con proceso administrativo previo, con mayor razón si las infracciones no se encuentran tipificadas expresamente en norma con rango de ley, con lo cual se afecta el derecho de defensa de la accionante.

La recurrida, revocando la apelada, declara improcedente la excepción de caducidad e infundada en todos sus extremos la demanda, tomando en cuenta que el artículo 68º de la Constitución establece que el Estado se encuentra en la obligación de promover la diversidad biológica y, en respuesta a ello, la Ley de Pesca le otorga

¹ Contestación de la demanda (fs. 300)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

facultades al Ministerio de la Producción a fin de proteger los recursos hidrobiológicos. En este marco regulatorio, el SISESAT es un sistema que participa en el ordenamiento pesquero, realizando el control y vigilancia de actividades extractivas para hacer posible la preservación de recursos hidrobiológicos. Considerando que el sistema a implementarse en las embarcaciones es de característica técnicas, no requiere probanza y además ello no puede ser objeto de un proceso de amparo. Respecto a las sanciones impuestas por los oficios impugnados, no es correcto afirmar que los mismos afecten el debido proceso, en la medida que dichos documentos otorgan un plazo a la empresa a fin de presentar sus descargos, teniendo como fundamento además que la actuación de la recurrente se encuentra tipificada como infracción en las normas pertinentes.

FUNDAMENTOS

Petitorio de la demanda

1. El objeto de la demanda es que se ordene al emplazado el cese de la amenaza de violación del principio de legalidad, del debido proceso administrativo, del derecho de defensa; así como de las libertades de trabajo, competencia y de empresa, y en consecuencia se disponga la inaplicación de las siguientes normas:
 - a) El Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) aprobado por el Decreto Supremo N.º 026-2003-PRODUCE.
 - b) El Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por el Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, en sus artículos 115º a 117º; y numerales 11), 25), 26), 27), 28), 29), 30) y 36) del artículo 134º.
 - c) El Reglamento del Procedimiento Sancionador, aprobado por el Decreto Supremo N.º 008-2002-PE, que en su artículo 40º establece el cuadro de sanciones; en particular, las tipificadas con los Códigos N.º 10 al 15.

Solicita, además, que los emplazados se abstengan de iniciar o emitir actos destinados a sancionar a la recurrente o a impedir sus actividades de pesca, derivados del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), así como de exigir su implementación. Finalmente, requiere que no se inicien o continúen procedimientos sancionadores basados en los siguientes actos administrativos.

- Oficio N.º 306-2003-PRODUCE/Dsvs.
- Oficio N.º 302-2003-PRODUCE/Dsvs.
- Oficio N.º 1817-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs.
- Oficio N.º 1809-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs.
- Oficio N.º 260-2003-PRODUCE-Dsvs.
- Oficio N.º 935-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Principio de legalidad y subprincipio de taxatividad en el derecho administrativo sancionador

2. El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Social y Democrático de Derecho. La Constitución lo consagra en su artículo 2°, inciso 24, literal d), al establecer que “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley” (subrayado nuestro).
3. Sobre esta base, en la STC N.º 0010-2002-AI/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones. A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, también se estableció, en la STC N.º 2050-2002-AA/TC, “[...] que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador [...]”. (Fundamento 8).
4. En la misma STC N.º 2050-2002-AA/TC también dispuso que “[...] no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta [...]”. El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal.
5. En el caso, el artículo 66° de la Constitución establece 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”, mientras que el artículo 68° prescribe que “El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. De otro lado, y ya en el plano legal, el artículo 1° de la Ley General de Pesca –Decreto Ley N.º 25977– dispone que “La presente Ley tiene por objeto normar la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos y de asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, optimizando los beneficios económicos, en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad”. Asimismo, el artículo 2° prescribe que “ Son patrimonio de la Nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional”.
7. El artículo 9° de la misma ley dispone que “El Ministerio de Pesquería, sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determinará, según el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos”, mientras que, conforme al artículo 12°, “Los sistemas de ordenamiento a que se refiere el artículo precedente, deberán considerar, según sea el caso, regímenes de acceso, captura total permisible, magnitud del esfuerzo de pesca, períodos de veda, temporadas de pesca, tallas mínimas de captura, zonas prohibidas o de reserva, artes, aparejos, métodos y sistemas de pesca, así como las necesarias acciones de monitoreo, control y vigilancia. Su ámbito de aplicación podrá ser total, por zonas geográficas o por unidades de población”.
8. En cuanto a las prohibiciones e infracciones administrativas, de acuerdo al inciso 2) del artículo 76° de la Ley General de Pesca, está vedado “Extraer, procesar o comercializar recursos hidrobiológicos no autorizados, o hacerlo en zonas diferentes a las señaladas en la concesión, autorización, permiso o licencia, o en áreas reservadas o prohibidas”. Asimismo, el inciso 11) extiende las prohibiciones a las demás que señale el Reglamento de la Ley General de Pesca y otras disposiciones legales complementarias, disponiendo el artículo 77°, que “Constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia”. Por lo demás, cabe señalar que, conforme al artículo 88°, es el Ministerio de Pesquería el que dicta las disposiciones reglamentarias que fueren necesarias.
9. Finalmente, importa precisar que el artículo 78° de la Ley General de Pesca regula las distintas formas de sanciones aplicables en los casos de comisión de infracciones; a saber: multa, suspensión de la concesión, autorización, permiso o licencia, decomiso, y la cancelación definitiva de la concesión, autorización, permiso o licencia. Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, dispone en el inciso 36) del artículo 134° que «Además de las infracciones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativas tipificadas en el Artículo 76° de la Ley, también se considera infracción, “Presentar velocidades de pesca establecidas en la norma legal correspondiente, y rumbo no constante, por un intervalo igual o mayor de 2 horas, en áreas reservadas o prohibidas, de acuerdo a la información presentada por el SISESAT”».

10. Conforme a la normatividad que, con detalle, se ha reseñado, nos queda claro que de acuerdo a la conducta tipificada en los Oficios objeto de impugnación (fojas 89 a 101 de autos), las embarcaciones de la empresa incurrían en actuaciones prohibidas por la Ley General de Pesca y su Reglamento, el Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, pues las labores extractivas de carácter industrial se encuentran restringidas dentro de las primeras 5 millas adyacentes al litoral peruano, las cuales se encuentran reservadas exclusivamente para el desarrollo de la actividad pesquera artesanal y de menor escala, conforme a lo dispuesto por el artículo 63.1º del Reglamento de la Ley General de Pesca, en concordancia con el Decreto Supremo N° 017-92-PE. Consecuentemente, al ser tipificada tal conducta como infracción dentro del Régimen Especial de Pesca –de carácter temporal–, el legislador ha cumplido con observar el principio de legalidad consagrado en el artículo 2º inciso 24, literal d), de la Constitución, aplicable en sede administrativa.

Marco constitucional de las actividades pesqueras y Sistema de Seguimiento Satelital

11. Para efectos de resolver la controversia de autos debemos tener en cuenta que el artículo 66º de la Carta Magna establece 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 [...]”. En el mismo sentido, el segundo párrafo del artículo 67º y el artículo 68º disponen, respectivamente, que el Estado “promueve el uso sostenible de sus recursos naturales”, y “[...] está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.”
12. Como es de verse, del propio texto constitucional se desprende la facultad del Estado –a través de sus órganos competentes– 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. En ese sentido debe entenderse por uso sostenible de los recursos naturales, “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” [último párrafo del Artículo 2º del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Río Janeiro, de junio de 1992, ratificado mediante la Resolución Legislativa N.º 26181, del 12 de mayo de 1993].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Dentro de este marco constitucional, el Estado se encuentra facultado para establecer políticas tendientes a fomentar el uso sostenible de nuestros recursos ictiológicos –dentro del régimen general y especial de pesca– a fin de promover su explotación de manera racional, sin afectar la diversidad biológica existente en nuestro litoral, implementando mecanismos de control y vigilancia de las actividades extractivas dentro de las zonas restringidas para la pesca industrial. Es en este contexto que se emite el Decreto Supremo N.º 026-2003-PRODUCE que reglamenta el Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), y se constituye como un mecanismo de control y fiscalización administrado por el Ministerio de la Producción destinado a las empresas dedicadas a la pesca en gran escala, mediante el que se obtienen reportes respecto del posicionamiento y velocidad de marcha de las embarcaciones pesqueras, los cuales son considerados como medios de prueba en los procedimientos administrativos por infracciones a las normas de pesca.

- 14. En el caso de autos se alega que el SISESAT se ha constituido como un sistema de control que vulnera el derecho de prueba, defensa y debido proceso, pues la información que arroja dicho sistema constituye un medio de prueba que no admite contradicción.

Delimitación del petitorio y análisis del caso concreto

15. Si bien la demanda inicialmente se sustentaba en la amenaza de violación de los derechos constitucionales invocados por la recurrente, constituida por las cuestionadas disposiciones a que se ha hecho referencia en el fundamento 1, *supra*, sin embargo, dicha circunstancia ha variado, al menos parcialmente, dado que de autos fluye la existencia de diversos actos concretos de aplicación – Oficio N.º 306-2003-PRODUCE/Dsvs, Oficio N.º 302-2003-PRODUCE/Dsvs, Oficio N.º 1817-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, Oficio N.º 1809-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, Oficio N.º 260-2003-PRODUCE-Dsvs, Oficio N.º 935-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs –, respecto de los cuales ambas partes han expuesto lo que conviene a su derecho.

16. En tal sentido, ante la ejecución de dichos actos administrativos, la controversia sobre la certeza e inminencia de la presunta amenaza carece de sentido, razón por la cual Tribunal procederemos a evaluarlos en sí mismos, y en virtud de aquellas disposiciones que los sustentan, de conformidad con lo dispuesto por el artículo VIII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. Así, con posterioridad, este Colegiado se pronunciará respecto de las demás disposiciones cuestionadas por la recurrente, y que, según alega, tienen el carácter de autoaplicativas y, por ende, constituyen una amenaza de violación de los derechos constitucionales invocados en la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Respecto a los oficios que tiene como fundamento las normas objeto de impugnación

17. De fojas 89 a 101 de autos corre copia legalizada de dichos oficios, emitido por el Director Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia, mediante el cual se comunica a la actora los cargos a ella imputados en virtud del Informe emitido por el SISESAT, respecto de diversas embarcaciones pesqueras de su propiedad que estaban: (i) ya sea por debajo de la velocidad mínima permitida; o (ii) sin emitir señales de posicionamiento, imponiéndosele una suspensión de tres días consecutivos de sus actividades extractivas, en aplicación del literal a.3 del artículo 3° y el artículo 13° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE.

De las disposiciones que sustentan los oficios objeto de impugnación

18. El artículo 3° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE establece que las actividades extractivas que se desarrollan al amparo de dicha resolución estarán sujetas a diversas disposiciones, prescribiendo el literal a.3) “Efectuar operaciones de pesca fuera de las cinco (5) millas marinas de la línea de costa. Las embarcaciones, cuando se desplacen en tránsito dentro de la zona restringida de las cinco (5) millas, deben mantener velocidad de navegación mayor a 2 nudos y rumbo constante”. Por su parte, el artículo 13° dispone que “Se suspenderá automáticamente la participación en el presente Régimen Provisional de Pesca por un período de tres (3) días consecutivos y, en caso de reincidencia, se procederá a la suspensión definitiva de sus actividades extractivas, a aquellas embarcaciones que son detectadas con velocidades de desplazamiento menores a la consignada en el inciso a.3 del artículo 3°; a aquellas que no emitan señales de posicionamiento GPS por un intervalo de 3 horas y aquellas detectadas por el inspector embarcado efectuando operaciones de pesca dentro de las 5 millas marinas. En el caso de verificarse que una embarcación efectuó operaciones de pesca sin llevar a bordo a un inspector o sin contar con la plataforma baliza del SISESAT, se suspenderá definitivamente su participación en el presente Régimen Provisional de Pesca”.
19. A nivel de la legislación pesquera se han regulado diversos supuestos de infracciones y las consiguientes sanciones a imponer. Sobre el particular consideramos importante reiterar, conforme se ha establecido en la jurisprudencia constitucional, que el debido proceso, así como los derechos y principios que lo conforman, resultan plenamente aplicables a todo tipo de procesos, incluidos los administrativos.
20. A partir de la entrada en vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General, N.° 27444 (11 de octubre del 2001), toda autoridad administrativa cuenta con un instrumento legal –adicional a la jurisprudencia emitida por este Tribunal– que la obliga a observar, y respetar, el contenido del derecho a la tutela procesal efectiva en cada una de las decisiones que debe adoptar dentro de todo procedimiento administrativo. Esta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obligación también ha sido incluida a nivel de la legislación pesquera en el artículo A-0301002 del Reglamento de la Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres, aprobado por el Decreto Supremo N.º 028-DE-MGP, al establecer que “En los procedimientos administrativos se observará supletoriamente las normas del Derecho Administrativo, del Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos y demás fuentes del Derecho”.

21. El artículo 134º del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, tipifica las conductas que constituyen infracciones a nivel de la actividad pesquera. Así, el numeral 36) establece que “Presentar velocidades de pesca establecidas en la norma legal correspondiente, y rumbo no constante, por un intervalo igual o mayor de 2 horas, en áreas reservadas o prohibidas, de acuerdo a la información presentada por el SISESAT”, constituye una infracción a la legislación de pesca. Asimismo, el artículo 136.1º del mismo decreto supremo regula los tipos de sanciones a aplicarse, como la multa, suspensión, decomiso o cancelación de la autorización, licencia, concesión o permiso.
22. Del texto de los oficios in comento, se aprecia que la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia –en su calidad de instancia sancionadora competente, de conformidad con el artículo 147.1º del Reglamento de la Ley General de Pesca– impuso la sanción de suspensión automática por tres días tipificada en el artículo 13º de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE –que regula el régimen especial de pesca del recurso anchoveta en la zona comprendida entre el extremo norte del dominio marítimo del Perú y los 16º00’ S – pues según el reporte emitido por el SISESAT, las embarcaciones de la empresa habían incumplido la condición establecida en el inciso a.3) del artículo 2º de la acotada resolución ministerial. Sin embargo, es necesario precisar que el Oficio N.º 1817-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, también establecía una sanción, de distinta naturaleza, que significaba la suspensión automática de zarpe. Para efectos del análisis del presente caso, vamos a considerar el carácter sancionatorio común de todos los Oficios.
23. La referida medida de suspensión aplicada y ejecutada por la autoridad administrativa, regulada en el artículo 13º de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE en calidad de sanción, constituye una aplicación inmediata de la norma, pues según fluye del oficio bajo análisis, las embarcaciones pesqueras objeto de procedimiento sancionador por la autoridad fueron suspendidas automáticamente por tres días para efectuar labores extractivas, en forma anticipada al inicio de dicho proceso administrativo, según se desprende de su segundo considerando. En tal sentido, dicha suspensión automática implica el recorte de toda posibilidad de contradicción del informe del SISESAT y, por ende, acarrea la vulneración de los derechos al debido proceso y de defensa de la recurrente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. Sin embargo, tal afectación se ha tornado en irreparable, pues a la fecha la sanción de suspensión automática por tres días ya se había cumplido. No obstante ello, consideramos que la sanción regulada en el artículo 13° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE, al ser aplicada de modo automático, y sin previo proceso administrativo, resulta contraria a los incisos 3), 10) y 14) del artículo 139° de la Constitución, pues sólo podría ser impuesta una vez que, en un previo proceso administrativo, el infractor no hubiese podido desvirtuar la información proveniente del SISESAT. En tal sentido y al margen de que en el presente extremo exista una situación de irreparabilidad, es necesario, en atención a la situación advertida, y de conformidad con el segundo párrafo del artículo 1° del Código Procesal Constitucional, declarar fundada la demanda, no con el objeto de reponer las cosas al estado anterior a la violación de los derechos constitucionales (lo que resulta imposible), pero sí con el propósito de evitar que una sanción de tal naturaleza sea impuesta de modo automático –como así lo dispone el mencionado numeral 13° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE– en perjuicio de los administrados.
25. La recurrente alega que el numeral 36) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, y el artículo 12° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE, restringen el derecho a probar, pues establecen que la información emitida por el SISESAT no admite prueba en contrario. Sin embargo, tal alegato carece de sustento pues, en los hechos, como se aprecia de los propios oficios ya referidos, la actora tuvo la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y contradecir los cargos imputados.

Particularidades del caso de Autos

26. Al margen de lo expuesto, no podemos dejar de señalar que el término “fehaciente” contenido en el artículo 12° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE, contraviene el propio Texto Constitucional, toda vez que implica un evidente recorte del derecho de contradicción. En efecto, si bien es cierto, como se ha explicado en los fundamentos precedentes, que la información proveniente del SISESAT fue susceptible de ser cuestionada durante el procedimiento administrativo sancionador, esto es, su aplicación resultó constitucional, sin embargo, establecer que dicha información constituye un medio probatorio fehaciente para determinar la comisión de una infracción administrativa vulnera los derechos de defensa, de prueba y, en esencia, del debido proceso, como se explicará a continuación.
27. En efecto, el artículo 12° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE establece que “La vigilancia y control de las zonas de pesca se efectuará sobre la base de los reportes del Sistema de Seguimiento Satelital y los informes de los inspectores embarcados, constituyendo los mismos, medios probatorios fehacientes para determinar la comisión de la infracción administrativa”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. Como es de verse, el artículo 12° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE otorga la calidad de fehaciente a la información o reporte emitido por el SISESAT, el cual es utilizado como un elemento esencial para determinar la comisión de una infracción administrativa, término cuyo significado alude a lo indiscutible, irrefutable o irrefutable. Así, nos queda claro que el término “fehaciente” otorga un supuesto de veracidad absoluta a la información del SISESAT; esto es, se constituye como una verdad incuestionable, lo cual no puede ser admitido en forma anticipada al inicio del procedimiento administrativo sancionador, pues vulnera, en forma evidente, el derecho de defensa y el debido proceso.
29. En tal sentido la presencia del término “fehaciente” en el artículo 12° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE permite que de dicha disposición se derive un sentido interpretativo manifiestamente inconstitucional, conforme al cual el informe del SISESAT daría lugar a la aplicación de sanciones sin permitir, previamente, que dicha información pueda ser desvirtuada en ejercicio pleno del derecho de defensa.

Procedencia del amparo contra normas legales autoaplicativas

30. Como ya ha expresado el TC en abundante jurisprudencia (STC N.° 2308-2004-AA/TC, STC N.° 5719-2005-PA/TC), la procedencia de este instrumento procesal está supeditada a que la norma legal a la cual se le imputa el agravio sobre un derecho fundamental se trate de una norma operativa o denominada también de eficacia inmediata, esto es, aquella cuya aplicabilidad no se encuentre sujeta a la realización de algún acto posterior o a una eventual reglamentación legislativa, en la medida que adquiere su eficacia plena en el mismo momento en que entra en vigencia.
31. En tal caso, y siempre que estas normas afecten directamente derechos subjetivos constitucionales, estimamos que el amparo sí podrá prosperar, no sólo porque de optarse por una interpretación literal del inciso 2) del artículo 200° de la Constitución Política del Perú se dejaría en absoluta indefensión al particular afectado por un acto legislativo arbitrario; sino porque, además, tratándose de una limitación del derecho de acceso a la justicia constitucional, éste no puede interpretarse en forma extensiva, sino restrictiva; esto es, en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una decisión judicial que se pronuncie respecto de su pretensión.
32. Respecto a la procedencia de procesos de amparo contra actos basados en la aplicación de una ley, se ha establecido que, en la medida que se trata de normas legales cuya eficacia y, por tanto, eventual lesión, se encuentra condicionada a la realización de actos posteriores de aplicación, su procedencia ha de responder a los criterios que proponemos a continuación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. Por un lado, si se trata de una alegación de amenaza de violación, ésta habrá de ser cierta y de inminente realización. “Cierta”, ha dicho el Tribunal Constitucional, quiere decir, posible de ejecutarse tanto desde un punto de vista jurídico como desde un punto de vista material o fáctico. Y con la exigencia de que la amenaza sea de “inminente realización”, el Tribunal Constitucional, ha expresado que ello supone su evidente cercanía en el tiempo, es decir, actualidad del posible perjuicio cuya falta de atención oportuna haría ilusoria su reparación; y, de otro lado, tratándose de la alegación de violación, tras realizar actos de aplicación concretos sustentados en una ley, como sucede en cualquier otra hipótesis del amparo, es preciso que estos efectivamente lesionen el contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental.

Respecto de las disposiciones que, según la demandante, resultan autoaplicativas y constituyen una amenaza de violación de sus derechos constitucionales

34. En el caso concreto, del conjunto de normas cuestionadas por la recurrente se advierte que no revisten la característica de ser autoaplicativas, de modo que en este extremo se configura el supuesto de improcedencia contenido en el inciso 2) del artículo 200° de la Constitución; esto es, pretensiones que cuestionan en abstracto la validez constitucional de las normas materia de controversia y respecto de las cuales la demanda no puede ser amparada.
35. Así, estimamos que debe desestimarse la demanda respecto de la invocada amenaza constituida por las disposiciones siguientes: el Reglamento del SISESAT aprobado por Decreto Supremo N.° 026-2003-PRODUCE; el numeral 36) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.° 012-2001-PE; y el artículo 41°, Códigos N.° 10 al 15, del Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N.° 008-2002-PE.

Sustracción de la materia respecto del numeral 1) del artículo 117° del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N.° 012-2001-PE

36. Con fecha 9 de febrero de 2006 se ha publicado en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Supremo N.° 002-2006-PRODUCE, que modificando el numeral 1) del artículo 117° del Reglamento de la Ley General de Pesca ha decretado, atendiendo a lo dispuesto en la STC N.° 5719-2005-PA/TC, que los datos, reportes o información proveniente del SISESAT podrán ser utilizados como medios de prueba en cualquier procedimiento administrativo o judicial, pero sin que ello implique que no admite prueba en contrario.
37. Consecuentemente consideramos que, respecto de dicho extremo de la demanda, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia por haber operado la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sustracción de la materia, siendo aplicable, a *contrariu sensu*, el artículo 1° del Código Procesal Constitucional.

Por estas razones, nuestro voto es por:

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda en cuanto a la invocada afectación del principio de legalidad.
2. Declarar **FUNDADA** la demanda respecto de los Oficios N.° 306-2003-PRODUCE/Dsvs, N.° 302-2003-PRODUCE/Dsvs, N.° 1817-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, N.° 1809-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, N.° 260-2003-PRODUCE-Dsvs, N.° 935-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs DsVs, de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1° del Código Procesal Constitucional y conforme a lo que exponemos en el fundamento 24, *supra*.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto de la invocada amenaza constituida por las disposiciones a que se ha hecho referencia en los fundamentos 34 y 35, *supra*.
4. Declarar **FUNDADA** la demanda en el extremo referido a la invocada amenaza constituida por las disposiciones que contienen los términos “fehaciente” contenidos en el artículo 10° de la Resolución Ministerial N.° 118-2003-PRODUCE; en el artículo 12° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE y en el literal a.6) del artículo 13° de la Resolución Ministerial N.° 011-2005-PRODUCE; y los términos “sin admitir prueba en contrario” contenidos en el literal a.6) del artículo 13° y en el inciso a) del artículo 19° de la Resolución Ministerial N.° 011-2005-PRODUCE, que se otorga a la información proveniente del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT).
5. Declarar que, respecto al extremo de la demanda referido a la invocada amenaza constituida por la disposición que contiene el término “no admite prueba en contrario” previsto en el numeral 1) del artículo 117° del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N.° 012-2001-PE, carece de objeto emitir pronunciamiento por haberse producido la sustracción de la materia, según lo expuesto en los fundamentos 36 y 37, *supra*.

Sres.

MESÍA RAMÍREZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03426-2006-AA/TC
LIMA
PESQUERA ALEJANDRÍA S.A.C.

VOTO EN DISCORDIA DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente voto en discordia por los siguientes fundamentos:

1. Con fecha 19 de septiembre de 2003 la recurrente interpone demanda de amparo contra los Ministerios de la Producción y de Defensa, acusando afectación de sus derechos constitucionales a la libertad de trabajo, al debido proceso, a la legítima defensa, a no ser sancionado por acto u omisión que no se encuentre previamente calificado en la ley como infracción ni sancionado con pena no prevista en la ley (principio de legalidad en materia administrativa sancionadora), a la presunción de inocencia, a la libertad de empresa y a la libre competencia, al debido procedimiento administrativo y a la tutela efectiva, por lo que solicita se declare inaplicables: **a)** El Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) aprobado por el Decreto Supremo N° 026-2003-PRODUCE; **b)** El Reglamento de la Ley General Pesca aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, artículos 115° a 117° y 134°, numerales 11, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 36; **c)** El Reglamento del Procedimiento Sancionador de las Infracciones de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2002-PE, que en su artículo 40° establece el cuadro de sanciones; en particular, las tipificadas con los Códigos N° 10,11,12,13,14 y 15. También solicita se ordene a los emplazados se abstengan de iniciar o continuar procedimientos destinados a sancionar a su empresa o impedir sus actividades de pesca, derivados del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT). Finalmente solicita que no se inicien o continúen una serie de procedimientos sancionadores que se sustentan en diversos actos administrativos.
2. El Procurador Público del Ministerio de la Producción propone la excepción de caducidad y contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente. Señala que el recurrente no pretende sino evitar la inspección o sanción, en este sentido, la Administración “(...) dicta las normas que regulen el procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con los criterios de manejo responsable y aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos que permiten establecer el régimen jurídico aplicable a la protección del interés público”. Señala que el Sistema de Seguimiento Satelital se implementó hace más de 6 años, por lo que no constituye novedad para los administrados, más aún si la empresa cuenta en sus embarcaciones pesqueras con los equipos para tal fin. En tal sentido se evidencia que lo que en puridad pretende la empresa demandante es no verse inmersa en un control adecuado de sus embarcaciones. Por su parte el Procurador Público del Ministerio de Defensa se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

apersona al proceso, adhiriéndose y ratificándose a la absolución del traslado realizada por el Procurador Público del Ministerio de la Producción.

3. En el presente caso observamos que la demandante es una persona jurídica que pretende por medio del proceso de amparo evitar el control realizado por órgano estatal competente, pretendiendo incluso anular sanciones administrativas impuestas a ésta. En tal sentido debo expresar que en la causa N° 00291-2007-PA/TC emití un voto singular respecto a la legitimidad para obrar activa en los procesos constitucionales en el que manifesté que:

*“La Constitución Política del Perú de 1993 ha señalado en la parte de derechos fundamentales de la persona -su artículo 1°- que “La defensa de la **persona humana** y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.” agregando en su artículo 2° que “toda persona tiene derecho ...”, derechos atribuidos evidentemente a la persona humana a la que hace referencia el citado artículo 1°.*

El Código Procesal Constitucional estatuye en el artículo V del Título Preliminar al referirse a la interpretación de los Derechos Constitucionales que “El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte”.

De lo expuesto en el fundamento precedente se colige que los derechos constitucionales tienen que ser interpretados en concordancia con los tratados internacionales en los que el Perú es parte con la finalidad de evitar incompatibilidades entre estos.

*Entonces debemos remitirnos al contenido de los Tratados Internacionales para interpretar los derechos constitucionales protegidos por el Código Procesal Constitucional. La Declaración Universal de **Derechos Humanos**, como su misma denominación señala, declara derechos directamente referidos a la persona humana, precisando así en su artículo 1° que: “Todos los **seres humanos** nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”, realizando en el artículo 2° la enumeración de los derechos que se les reconoce.*

También es importante señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos - “Pacto de San José de Costa Rica”- expresa en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo primero, inciso dos, que debe entenderse que persona es todo ser humano”, haciendo referencia marcada al precisar que los derechos reconocidos en la señalada disposición internacional están referidos sólo a la persona humana.

En conclusión extraemos que las disposiciones internacionales al proteger los derechos referidos a la persona humana están limitando al campo de las denominadas acciones de garantías constitucionales a los procesos contemplados por nuestro Código Procesal Constitucional.

Por ello es que, expresamente el artículo 37° del Código Procesal Constitucional señala que los derechos protegidos por el proceso de amparo son los que casi en su totalidad enumera el artículo 2° de la Constitución Política del Perú, referido a los derechos de la persona, exceptuando el derecho a la libertad individual singularmente protegido por el proceso de hábeas corpus, y los destinados a los procesos de cumplimiento y hábeas data para los que la ley les tiene reservados un tratamiento especial por cuanto traen conflictos de diversa naturaleza. Esto significa entonces que el proceso de amparo está destinado exclusiva y excluyentemente a la defensa de los derechos fundamentales directamente relacionados a la persona humana.

De lo expuesto queda claro que cuando la Constitución proclama o señala los derechos fundamentales, lo hace pensando en la persona humana, esto es en el ser humano física y moralmente individualizado. Hacia él pues se encuentran canalizados los diversos atributos, facultades y libertades siendo solo él que puede invocar su respeto y protección a título subjetivo y en sede constitucional.

La Persona Jurídica

El Código Civil en su Libro I desarrolla el tema de “personas” colocando en la Sección Primera a las Personas Naturales (personas humanas), y en la Sección Segunda a las Personas Jurídicas.

Esto quiere decir que nuestra legislación civil ordinaria ha contemplado tal separación precisando los derechos y obligaciones de una y otras. En lo que respecta a las personas morales que denomina jurídicas, hace la ficción de señalar la decisión libre de varias personas naturales de formar un conglomerado con objetivos iguales pero con identidad propia distinta a la de cada una de las personas naturales que crearon dicha “persona” ideal. Dotada así de derechos y obligaciones la “persona jurídica” tiene atribuciones que no corresponden a los derechos de las personas naturales que la crearon con entera libertad. Cabe recalcar que los fines de la persona



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídica obviamente son distintos a los fines de la persona natural, puesto que la reunión de éstas se da por intereses comunes, que conforman interés propio y distinto diferente a los intereses personales de cada uno de sus integrantes, pudiendo tener fines de lucro.

Las personas jurídicas que tienen interés de lucro destinan sus actividades en función de los capitales que aportan sus integrantes con la expectativa de obtener utilidades que se destinarán al fin de cuentas a estas personas naturales. Por esto se afirma en el lenguaje mercantil que la persona jurídica más que una sociedad de personas es una sociedad de capitales. Entonces cuando estas personas jurídicas denominadas empresas consideran que se les ha vulnerado un derecho fundamental directamente vinculado a sus intereses patrimoniales, deben de buscar un mecanismo idóneo para la solución del conflicto, teniendo en cuenta prima facie que los jueces ordinarios son los encargados de velar por la defensa y protección de estos derechos, también protegidos por el amplio manto de la Constitución Política del Estado. Sin embargo estas empresas cada vez que ven afectados sus intereses económicos, tienen a su alcance el proceso ordinario correspondiente igualmente satisfactorio al proceso constitucional que, como queda dicho, es exclusivo y excluyente de la persona humana.

En el caso de las personas jurídicas que no tienen fines de lucro la propia ley civil establece la vía específica para solicitar la restitución de los derechos particulares de sus integrantes como el caso de las asociaciones para el que la ley destina un proceso determinado en sede ordinaria.

Por lo precedentemente expuesto afirmamos que las personas jurídicas tienen pues derechos considerados fundamentales por la Constitución, sin que con esta etiqueta cada vez que vean afectados sus intereses patrimoniales, pretendan traer sus conflictos a la sede constitucional sin importarles la ruptura del orden que preserva el proceso, el que señala la tutela urgente en sede constitucional exclusivamente para la solución de conflictos en temas de exclusivo interés de la persona humana.

De lo expuesto concluimos estableciendo que si bien ha estado admitiendo demandas de amparo presentadas por personas jurídicas, esto debe ser corregido ya que ello ha traído como consecuencia que las empresas hayan "amparizado" toda pretensión para la defensa de sus intereses patrimoniales, utilizando los procesos de la sede constitucional destinados exclusivamente a la solución de los conflictos sobre derechos de la persona humana. Por ello por medio de la presente resolución queremos limitar nuestra labor a solo lo que nos es propio, dejando en facultad de este colegiado, por excepción solo los casos en los que la persona jurídica no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tenga a donde recurrir, encontrándose en una situación de indefensión total, evidenciándose la vulneración de derechos constitucionales que pongan en peligro su existencia”.

6. Por lo expuesto la demanda debe ser desestimada por improcedente puesto que la empresa demandante no tiene legitimidad para obrar activa. Cabe señalar que de autos no se evidencia situación extrema que amerite pronunciamiento de urgencia por parte de este colegiado, ya que incluso se verifica que los cuestionamientos que realiza el recurrente en el presente amparo puede hacerlo –y con mayor amplitud, puesto que puede actuar medios probatorios- en la vía ordinaria.
7. Respecto a lo señalado precedentemente debemos precisar que el proceso de amparo presenta características especiales de exclusividad que la distinguen del proceso ordinario. El proceso constitucional se realiza dentro de un estado de necesidad y adquiere así el carácter de proceso de urgencia en el que por la documentación indispensable que el demandante presenta con su escrito de demanda le es permitido al juez constitucional una decisión de emergencia, sin necesidad de estación probatoria, situación que no se presenta en el presente caso.
8. Finalmente debo expresar que no se puede aceptar demandas interesadas, ya que como en el caso de autos, se evidencia que sólo buscan el actuar libre sin controles estatales y la eliminación de toda barrera que vaya en contra de sus intereses patrimoniales, lo que es inaceptable en sede constitucional.

Por estas razones mi voto es porque se declare improcedente la demanda.

Sr.

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR