



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03094-2006-PA/TC  
LIMA  
PESQUERA VIRGEN DEL VALLE  
S.A.C.

050

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de agosto de 2008, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Vergara Gotelli y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto discordante del magistrado Vergara Gotelli, que se agrega, y con el voto dirimente del magistrado Eto Cruz, que también se acompaña.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Pesquera Virgen del Valle S.A.C. contra la sentencia de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 497, su fecha 19 de julio de 2005, que declara infundada la demanda de amparo de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 18 de septiembre de 2003 la recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Defensa, denunciando la afectación de sus derechos constitucionales a la libertad de trabajo, legítima defensa, libertad individual, a no ser sancionado por acto u omisión que no se encuentra 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, la libertad de empresa y a la libre competencia, al debido procedimiento administrativo y a la tutela efectiva, a obtener una resolución fundada y motivada en derecho por la aplicación del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), así como por exigírsele la implementación de tal sistema a su empresa, por lo que solicita se declaren inaplicables: **a)** El Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital 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 134º, numerales 11, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 36; **c)** El Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N.º 008-2002-PE, que en su artículo 41º establece el cuadro de sanciones, en particular las tipificadas con los Códigos N.º 10, 11, 12, 13, 14 y 15, solicitando en este extremo que se ordene al Ministerio de la Producción se abstenga de exigirles la implementación y/o adquisición y/o arrendamiento de equipos requeridos para el funcionamiento del SISESAT. Asimismo, solicitan se ordene al Ministerio de Defensa se abstenga de impedir el zarpe de sus embarcaciones y, en general, la realización de actividades pesqueras sobre la

E.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

base de actos que tengan como sustento el SISESAT; **d)** El Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, en sus artículos 109º a 114º; **e)** La Resolución Ministerial N.º 281-2003-PRODUCE, literales d) y f) del artículo 2º, y los artículos 7º, 8º, 9º y 10º; **f)** La Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE, en su artículo 3º, literales a.3 y a.5, y los artículos 12º, 13º y 14º; **g)** La Resolución Ministerial N.º 083-2003-PRODUCE, literales c) y e) del artículo 2º y los artículos 7º y 8º. Finalmente solicita se ordene a los emplazados se abstengan de iniciar o continuar procedimientos destinados a sancionar a su empresa o impedir el zarpe de sus embarcaciones sobre la base de los siguientes actos administrativos; **h)** El Oficio N.º 2167-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 13 de agosto de 2003, el Oficio N.º 1687-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de junio de 2003, el Oficio N.º 1544-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de junio de 2003, el Oficio N.º 1466-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 3 de junio de 2003, el Oficio N.º 1285-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 20 de mayo de 2003, el Oficio N.º 1125-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 6 de junio de 2003, emitidos por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción; y el Oficio N.º V.200-1026, de fecha 4 de junio de 2003, emitido por la Capitanía de Puerto de Ilo.

El Procurador Público del Ministerio de la Producción propone la excepción de caducidad y contesta la demanda manifestando que la normatividad cuestionada ha sido emitida dentro del marco de la Ley General de Pesca y el SISESAT, y si bien éste podría parecer de reciente data, tiene su origen en el Decreto Supremo N.º 008-97-PE, publicado el 22 de octubre de 1997, por lo que dicho sistema no es algo nuevo para quienes forman parte e intervienen en la actividad pesquera. Asimismo señala que lo que la accionante pretende es no verse comprendida en un control adecuado de sus embarcaciones pesqueras al cuestionar la regulación del SISESAT.

El Vigésimo Noveno Juzgado en lo Civil de Lima, con fecha 23 de marzo de 2004, desestima la excepción deducida y declara fundada la demanda, por estimar que el Decreto Supremo N.º 012-2001-PE tipifica una serie de infracciones que no se encuentran previstas en la Ley, por lo que excede el estrato que establece la Constitución para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado; que el Decreto Supremo N.º 026-2003-PRODUCE establece el carácter obligatorio de su imposición para los propietarios de embarcaciones pesqueras y el carácter absoluto de fuerza probatoria de la información del SISESAT, por lo que excede la potestad reglamentaria del Estado; que en cuanto al Decreto Supremo N.º 008-2002-PE, las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa en base a dicha norma desbaratan toda posibilidad de respeto a las garantías constitucionales; que, el inciso d) y f) del artículo 2º, y los artículos 7º, 8º, 9º y 10º de la Resolución Ministerial N.º 281-2003-PRODUCE; los literales a.3 y a.5 del artículo 3º y los artículos 12º, 13º y 14º de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE; y los literales c) y e) del artículo 2º y los artículos 7º y 8º de la Resolución Ministerial N.º 083-2003-PRODUCE, establecen un desproporcionado valor probatorio a los reportes del SISESAT y las sanciones que regulan exceden la potestad reglamentaria que consagra el numeral 8) del artículo 118º de la Constitución. Finalmente, considera que al apreciarse en casi todos los oficios



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestionados la aplicación inmediata de medidas de suspensión sin otra motivación aparente que la información proveniente del SISESAT, se ha vulnerado el derecho de defensa y los principios de legalidad y tipicidad establecidos en la Constitución.

La recurrida confirma la apelada en el extremo que desestima la excepción propuesta y revoca la apelada en cuanto al extremo que la declara fundada, declarándola infundada, por estimar que los objetivos del SISESAT son adoptar medidas de ordenamiento pesquero y aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, complementar las acciones de seguimiento control y vigilancia de las actividades extractivas, preservar los recursos hidrobiológicos cuyo ecosistema se desarrolla dentro de la zona reservada de las cinco millas marinas o en zonas restringidas, y obtener los medios probatorios necesarios para iniciar los respectivos procedimientos sancionadores, lo cual no transgrede ningún derecho constitucional, pues dicha facultad tiene amparo en los artículos 9° y 12° de la Ley General de Pesca. En cuanto a que la información del SISESAT no admite prueba en contrario, refiere que tal cuestión requiere de una estación probatoria por lo que no cabe ser resuelta vía acción de amparo por carecer de etapa probatoria. En cuanto al derecho al trabajo, sostiene que debe ser ejercido en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad. Finalmente, en cuanto a las sanciones impuestas mediante los oficios cuestionados, señala que éstas fueron dispuestas porque las embarcaciones de la entidad recurrente habían contravenido lo dispuesto por la Resolución Ministerial N.° 281-2003 y por el numeral 34° del Decreto Supremo N.° 012-2001-PE.

### FUNDAMENTOS

#### Petitorio de la demanda

1. El objeto de la demanda es que se ordene al emplazado el cese de la vulneración y/o amenaza de los derechos de la recurrente a la libertad de trabajo, legítima defensa, libertad individual, a no ser sancionado por acto u omisión que no se encuentra 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, la libertad de empresa y a la libre competencia, al debido procedimiento administrativo y el derecho a la tutela efectiva, y a obtener una resolución fundada y motivada en derecho, por lo que la demandante solicita 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 134°, numerales 11, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 36;

**c)** El Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Supremo N.º 008-2002-PE, que en su artículo 41º establece el cuadro de sanciones, en particular, las tipificadas con los Códigos N.º 10, 11, 12, 13, 14 y 15.

De otro lado solicita que se ordene al Ministerio de Defensa se abstenga de impedir el zarpe de sus embarcaciones y la realización de sus actividades de pesca sobre la base de actos que se sustenten en las siguientes normas:

- ✓ **d)** El Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, en sus artículos 109º a 114º,
- e)** La Resolución Ministerial N.º 281-2003-PRODUCE, literales d) y f) del artículo 2º, y los artículos 7º, 8º, 9º y 10º,
- f)** La Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE, en su artículo 3º, literales a.3 y a.5, y los artículos 12º, 13º y 14º;
- g)** La Resolución Ministerial N.º 083-2003-PRODUCE, literales c) y e) del artículo 2º y los artículos 7º y 8º.

Finalmente, solicita se ordene a los emplazados se abstengan de iniciar o continuar los procedimientos administrativos destinados a sancionar a sus embarcaciones sobre la base de los siguientes actos administrativos:

**h)** El Oficio N.º 2167-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 13 de agosto de 2003, el Oficio N.º 1687-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de junio de 2003, el Oficio N.º 1544-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de junio de 2003, el Oficio N.º 1466-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 3 de junio de 2003, el Oficio N.º 1285-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 20 de mayo de 2003, el Oficio N.º 1125-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 6 de junio de 2003, emitidos por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción; y el Oficio N.º V.200-1026, de fecha 4 de junio de 2003, emitido por la Capitanía de Puerto de Ilo.

### Alegatos de la demandante

2. La demandante considera que las normas que regulan el SISESAT –y que cuestiona mediante el amparo–, obligan a que toda empresa pesquera cuente a bordo de sus embarcaciones con un equipo satelital operado por una empresa particular para efectos de control, por lo que su carencia impediría cualquier tipo de operación; y que en el caso de avería en el sistema o emisión de las señales de posicionamiento se produciría la suspensión automática de sus permisos de pesca, excluyéndose el derecho de defensa en forma previa a la aplicación de la sanción. Asimismo manifiesta que las normas ministeriales cuestionadas son autoaplicativas por lo que con su sola puesta en vigencia se vulnera y/o amenaza los derechos invocados.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Sostiene también que las normas controvertidas establecen obligaciones y supuestos de infracción que no se desprenden de la Ley General de Pesca (LGP), a lo que cabe añadir que la información proveniente del sistema no admite prueba en contrario, vulnerándose el principio de legalidad y el derecho de defensa. De otro lado, refiere que mediante los oficios cuestionados se han vulnerado los principios de presunción de inocencia y *ne bis in ídem*, debido a que le otorgan un plazo para efectuar descargos sin que exista norma alguna que lo establezca, imponiéndole una sanción en forma automática. Finalmente señala que el SISESAT es operado únicamente por la empresa "Collecte Localisation Satellites" (CLS) a través de su representante en el Perú "MELEC S.R.L." a favor del Ministerio de la Producción, el Instituto del Mar del Perú y la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, constituyéndose en un monopolio creado por el Estado, lo que vulnera el artículo 58° y siguientes de la Constitución.

### Consideraciones previas

4. En principio este Colegiado considera que la demanda debe desestimarse en cuanto al extremo relacionado con la impugnación de los artículos 109° a 114° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.° 012-2001-PE, debido a que dichas disposiciones fueron materia de derogación por parte del Decreto Supremo N.° 026-2003-PRODUCE, publicado el 13 de septiembre del 2003, por lo que con anterioridad a la fecha de interposición de la demanda las normas citadas carecían de efectos jurídicos.
5. Asimismo, las Resoluciones Ministeriales N.°s 281-2003-PRODUCE, 135-2003-PRODUCE y 083-2003-PRODUCE, que en su oportunidad regularon regímenes especiales y temporales de pesca de la anchoveta y anchoveta blanca en el litoral peruano, destinadas a la pesca industrial, debido a sus propias características, en la actualidad carecen de efectos jurídicos, al haber cumplido su finalidad. De otro lado, los efectos de las medidas impuestas a través de los oficios N.°s 2167-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 13 de agosto de 2003, 1687-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de junio de 2003, 1544-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de junio de 2003, 1466-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 3 de junio de 2003, 1285-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 20 de mayo de 2003, 1125-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 6 de junio de 2003, emitidos por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción, y el oficio N.° V.200-1026, de fecha 4 de junio de 2003, emitido por la Capitanía de Puerto de Ilo –fojas 85, 88, 89, 91, 92, 95 y 90 de autos–, que inciden en la esfera subjetiva de la demandante y que se constituyen en actos de aplicación de los dispositivos legales cuestionados, han quedado agotados.
6. En tal sentido, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 5) del artículo 5° del Código Procesal Constitucional, se ha producido la irreparabilidad en parte de la presunta lesión denunciada. No obstante, teniendo en cuenta que la demanda ha sido presentada alegándose que las normas en cuestión han regulado aspectos



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativos sancionadores contrarios al debido procedimiento, al derecho de defensa y el principio de legalidad, resulta pertinente efectuar un pronunciamiento respecto de estos extremos, en ejercicio de la facultad reconocida a este Tribunal por el artículo 1° del Código Procesal Constitucional.

### **Proceso de amparo contra normas**

7. El Tribunal Constitucional ha establecido los supuestos procesales bajo los cuales procede la interposición de un proceso de amparo contra normas. Así, el amparo procede, en primer lugar, cuando la norma constituye en sí misma un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales; y, en segundo lugar, cuando se configura la amenaza cierta e inminente de los derechos fundamentales por el contenido del dispositivo inconstitucional de una norma inmediatamente aplicable. En tal sentido, sea por la amenaza cierta e inminente o por la vulneración concreta de los derechos fundamentales que la entrada en vigencia de una norma autoaplicativa representa, la demanda de amparo interpuesta contra ésta deberá ser estimada, previo ejercicio del control difuso de constitucionalidad contra ella, y determinándose su consecuente inaplicación<sup>1</sup>.
8. En el presente caso, según lo alegado por la recurrente y lo establecido en la STC N.º 4677-2004-PA/TC, corresponde analizar las disposiciones cuestionadas, en tanto han sido denunciadas como contrarias al ordenamiento constitucional y, en particular, como vulneratorias de los derechos al debido proceso y de defensa y del principio de legalidad en sede administrativa.

### **Consideraciones sobre los regímenes especiales de pesca**

9. Conforme a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en el Caso Pesquera Mistral<sup>2</sup>, en todo procedimiento administrativo resultan plenamente aplicables los criterios jurisprudenciales relacionados con el debido proceso, así como los derechos y principios que lo conforman, debido a que desde la vigencia de la Ley N.º 27444, del Procedimiento Administrativo General, toda autoridad administrativa se encuentra en la obligación de observar y respetar el contenido del derecho a la tutela procesal efectiva en cada una de las decisiones que adopte dentro de todo procedimiento administrativo. A mayor abundamiento, éste se encuentra contemplado en el artículo A-0301002 del Reglamento de la Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 028-DE-MGP.
10. Ahora bien, este Tribunal respecto de la regulación ministerial materia de controversia, en la STC N.º 5719-2005-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que ésta contenía una serie de términos que efectivamente afectaban derechos constitucionales, razón por la que estableció en su parte resolutive que el

<sup>1</sup> STC N.º 4677-2004-PA/TC, fundamento 4.

<sup>2</sup> STC N.º 5719-2005-PA/TC.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

término “no admite prueba en contrario” contenido en el numeral 1) del artículo 117° del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N.° 012-2001-PE, así como el término “fehaciente” contenido 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; el término “sin admitir prueba en contrario” contenido en el literal a.6) del artículo 13°, y en el inciso a) del artículo 19° de la Resolución Ministerial N.° 011-2005-PRODUCE; y el término “automáticamente” contenido en el artículo 11° de la Resolución Ministerial N.° 118-2003-PRODUCE, en el artículo 14° de la Resolución Ministerial N.° 406-2003-PRODUCE y en el artículo 13° de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE, resultaban inconstitucionales, pues vulneraban el derecho de defensa y prueba de los administrados del sector pesquero.

11. Al respecto debe precisarse que con fecha 9 de febrero de 2006 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Supremo N.° 002-2006-PRODUCE, que modificó el numeral 1) del artículo 117° del Reglamento de la Ley General de Pesca en observancia del pronunciamiento emitido por este Colegiado en la STC N.° 05719-2005-PA/TC, eliminándose la frase “La información del SISESAT no admite prueba en contrario”, por lo que la redacción actual de la norma permite el ejercicio del derecho de contradicción dentro del procedimiento administrativo pesquero, razón por la cual la normatividad legal de rango inferior debe ser interpretada en concordancia con dicha norma.

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

12. El Tribunal Constitucional ha expresado en reiterada jurisprudencia<sup>3</sup> que el principio de legalidad consagrado en el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución, 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. Así, este principio no sólo exige que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose la aplicación por analogía y el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones. Asimismo, también se estableció que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, aplicables tanto a nivel penal como administrativo.

13. También se ha sostenido que no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad, pues el primero se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, mientras que el segundo se constituye como la precisa definición de la conducta que la ley considera como

<sup>3</sup> STC N.°s 5719-2005-PA/TC, 0010-2002-AI/TC y 2050-2002-AA/TC.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

falta, resultando éste el límite que se impone 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.

14. Sobre el caso materia de análisis, 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”.
15. En el plano legal, el artículo 1° de la Ley General de Pesca –Decreto Ley N.° 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 estos términos, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional”.
16. 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”.
17. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

18. Resulta necesario 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”»<sup>4</sup>.
19. En el caso concreto, los cuestionados artículos 109° al 114° del Decreto Supremo N.° 012-2001-PE –Reglamento de la Ley de Pesca, artículos derogados por el Decreto Supremo N.° 026-2003-PRODUCE– regularon en su oportunidad el Sistema de Seguimiento Satelital, como una de las acciones destinadas al control y vigilancia de las actividades de pesca industrial, estableciendo obligaciones y prohibiciones para las empresas pesqueras. Así, se dispuso la obligación de instalar los equipos conformantes del SISESAT para toda embarcación pesquera que se encuentre en puerto, travesía, realizando faenas de pesca o en época de veda, con la finalidad de monitorear el desarrollo de las actividades industriales de acuerdo con las temporadas de pesca permisibles, finalidad que se encuentra acorde con la normatividad constitucional y legal antes citada.
20. En este sentido y conforme a la regulación detallada, se advierte que las conductas atribuidas a la embarcación WARANGO perteneciente a la empresa pesquera demandante –no emitir señales de posicionamiento GPS por un intervalo mayor a tres horas dentro de las cinco millas marinas y presentar velocidades de pesca menores a dos nudos y rumbo no constante dentro de las cinco millas marinas, respectivamente–, constituían prohibiciones reguladas desde la Ley General de Pesca y su Reglamento, el Decreto Supremo N.° 012-2001-PE, toda vez que 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 33° de la Ley General de Pesca –Decreto Ley N.° 25977– y el numeral 1) del artículo 63° de su Reglamento –Decreto Supremo N.° 012-2001-PE–, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N.° 017-92-PE.

<sup>4</sup> STC N.° 5719-2005-AA/TC, fundamentos 5, 6, 7 y 8.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- De otro lado los sistemas de control de las actividades de pesca industrial forman parte de los fines y objetivos que corresponde desarrollar al Ministerio de la Producción, órgano integrante del Poder Ejecutivo encargado de formular, aprobar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables a las actividades extractivas y productivas en los sectores de industria y pesquería, con el objetivo de promover su competitividad y el incremento de la producción así como el uso racional de los recursos y la protección del medio ambiente.
- 
21. En estos términos, al ser definidos como infracciones los supuestos antes referidos mediante los oficios que obran de fojas 86 a 97 de autos, dentro del Régimen Especial de Pesca –de carácter temporal– este Colegiado considera que 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, careciendo de sustento lo alegado por la demandante.

### **Constitución y el procedimiento administrativo a nivel pesquero**

22. En principio debe señalarse que, conforme al artículo 59° de la Constitución Política, “El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria [...]”. Asimismo, el artículo 66° precisa 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”.
23. 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, a “(...) la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras”<sup>5</sup>.

### **En el caso concreto**

24. Conforme se ha expuesto en los fundamentos 14, 15 y 16, *supra*, y como la enuncia el artículo 1° de la Ley N.º 27789, el Ministerio de la Producción se encuentra

<sup>5</sup> Último párrafo del artículo 2° del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Río de Janeiro, de junio de 1992, ratificado mediante la Resolución Legislativa N.º 26181, del 12 de mayo de 1993.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

facultado para formular, aprobar, ejecutar y supervisar políticas de alcance nacional aplicables a las actividades extractivas, productivas y de transformación en el sector pesquero, promoviendo su competitividad y el incremento de su producción, así como el uso racional y sostenible de los recursos hidrobiológicos existentes en el litoral peruano.

Así, en el presente caso corresponde efectuar un análisis específico de cada norma cuestionada a fin de evaluar si, en forma objetiva, alguna de ellas colisiona con los derechos constitucionales invocados, atendiendo lo expuesto en los fundamentos precedentes.

**Del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por el Decreto Supremo N.º 012-2001-PE**

25. De acuerdo con la pretensión del demandante y conforme a lo expuesto en el fundamento 11, *supra*, se impone efectuar un análisis respecto de las prescripciones establecidas en los artículos 115º a 116º y en el numeral 117.2, así como del artículo 134º, numerales 11, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 36, del reglamento en cuestión.
26. En primer lugar, se advierte que los artículos 115º, 116º y 117º regulan el carácter reservado de la información y datos provenientes del sistema de seguimiento satelital, información que, desde la perspectiva de la demandante, no admite prueba en contrario, lo que vulneraría su derecho al debido proceso (fojas 10 del cuadernillo del Tribunal Constitucional).
27. Ahora bien, con fecha 7 de abril de 2006 se publicó el Decreto Supremo N.º 008-2006-PRODUCE, mediante el que se modificaron los artículos 115º y 116º, estableciéndose, de un lado, que los datos, reportes e información provenientes del SISESAT distintos a las relativos a embarcaciones pesqueras dedicadas a la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios y transzonales –que tienen el carácter de reservado y confidencial–, podrán ser utilizadas por asociaciones y gremios pesqueros constituidos de acuerdo a ley y que se encuentren debidamente reconocidos ante el Ministerio de la Producción; mientras que, de otro lado, se estableció que aquella información no individualizada podrá ser utilizada por personas naturales y jurídicas autorizadas por el Ministerio de la Producción y difundidos de conformidad con los dispositivos legales aplicables.
28. Asimismo, conforme se ha expresado en el fundamento 11, *supra*, mediante el Decreto Supremo N.º 002-2006-PRODUCE, publicado el 9 de febrero del 2006, se introdujo la modificatoria del acápite 1) del artículo 117º del Reglamento en cuestión, adecuándose la normatividad pesquera a lo expresado por este Tribunal en la STC N.º 5719-2005-PA.
29. De acuerdo a lo alegado por la demandante, este Colegiado estima que las normas bajo análisis no vulneran el derecho al debido proceso –derecho a prueba–, debido a que conforme a su actual redacción permiten el ejercicio del derecho de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contradicción y el acceso a la información proveniente del SISESAT en lo que corresponde a la pesca industrial de la anchoveta y anchoveta blanca en nuestro litoral, sector al que pertenece la accionante, por lo que la demandada en este extremo debe ser desestimada.

30. De otro lado, los numerales 11, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 del artículo 134° del reglamento en cuestión regulan diversos supuestos relacionados directamente con la implementación de los equipos del SISESAT y la información emitida por dicho sistema, calificadas como infracciones, las cuales han sido cuestionadas aduciendo que no cumplen con el principio de legalidad en materia de regulación sancionadora a nivel administrativo.

Las infracciones impugnadas establecen los supuestos siguientes:

- 1) Realizar faenas de pesca sin contar con el correspondiente sistema de seguimiento satelital, o con éste en estado inoperativo, conforme a lo establecido en el presente Reglamento.
- 2) Incumplir con instalar oportunamente los equipos, terminales de a bordo y los sensores conformantes del Sistema de Seguimiento Satelital para las embarcaciones pesqueras.
- 3) Impedir u obstaculizar las labores de inspección a bordo de la embarcación para la verificación de la instalación y operatividad de los equipos del Sistema de Seguimiento Satelital que realice el personal del Ministerio de Pesquería, de las Direcciones Regionales de Pesquería o de otras personas con facultades delegadas por el Ministerio.
- 4) No comunicar en las condiciones establecidas: a) Las fallas, averías, desperfectos o cualquier circunstancia que impida el adecuado funcionamiento de los equipos del Sistema de Seguimiento Satelital durante la permanencia en puerto, zarpe, faena de pesca y travesía de la embarcación pesquera. b) El ingreso de la embarcación a reparación o mantenimiento, que implique la necesidad de desconectar los equipos de seguimiento satelital.
- 5) No emitir señal de posicionamiento GPS del SISESAT sin causa justificada o impedir o distorsionar por cualquier medio o acto, la transmisión u operatividad de los equipos del sistema indicado.”
- 6) No enviar el reporte de pesca en la forma, modo y oportunidad que se establezcan.
- 7) Retirar sin autorización la plataforma baliza del SISESAT del lugar de la embarcación donde fue instalada.

31. Conforme es de verse, las infracciones antes citadas tipifican conductas relacionadas directamente con las medidas de ordenamiento que todo Estado debe adoptar en observancia de las recomendaciones y principios que el Código de Conducta para la Pesca Responsable<sup>6</sup> establece para la preservación de los recursos marinos, promoviendo la actividad pesquera bajo la observación de los principios de

<sup>6</sup> Instrumento Internacional sobre la Conducta para la Pesca Responsable, de carácter no obligatorio adoptado por unanimidad el 31 de octubre de 1995 por la Conferencia de la FAO.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sostenibilidad y precaución en el uso de los recursos naturales a fin de vigilar su explotación y velar por la conservación a largo plazo de ellos –en el presente caso de los recursos ictiológicos de nuestro litoral–. Así, dichas conductas se encuentran directamente relacionadas con los objetivos a los que se dirige el Estado Peruano a través de la Ley General de Pesca, que en su artículo 1° refiere 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 9° establece la competencia del Ministerio de Pesquería (actualmente Ministerio de la Producción), para que sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determine 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.

32. En estos términos, las infracciones cuestionadas encuentran sustento legal además de los citados artículos de la LGP, en el inciso 1) del artículo 76°, que dispone que “Es[tá] prohibido, realizar actividades pesqueras (...) contraviniendo las disposiciones que las regulan”, y en el artículo 66° cuando señala que “Los armadores pesqueros y las empresas pesqueras industriales y artesanales que realicen actividades extractivas de cualquier naturaleza, deberán informar al Ministerio de Pesquería acerca de las capturas por especie y áreas de pesca en las que operen sus embarcaciones, sean éstas de bandera nacional o extranjera. (...)”, entre otros de la citada norma legal. Siendo así los alegatos de la recurrente carecen de sustento, por lo que este extremo de la demanda debe ser desestimado.

### **Del Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, Decreto Supremo N.º 008-2002-PE**

33. La accionante ha cuestionado las conductas tipificadas en los Códigos N.ºs 10, 11, 12, 13, 14 y 15, del artículo 41° del decreto bajo análisis; sin embargo, de su revisión se advierte que dichas conductas se encuentran directamente relacionadas con las infracciones contenidas en las los incisos 11, 25, 27, 28, 29 y 30 del Reglamento de la Ley General de Pesca, Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, y los artículos 1°, 9°, 66° y el inciso 1) de la Ley General de Pesca, por lo que al, igual que las normas cuestionadas y analizadas en los fundamentos 40, 41 y 42, *supra*, cuentan con sustento jurídico, por lo que cumplen con el principio de legalidad en materia de regulación de infracciones consagrado en el artículo 2°, inciso 24, literal d), de la Constitución. En tal sentido, al no contravenir principio ni derecho constitucional alguno, este extremo de la demanda debe ser desestimado.



### Sobre el término medio de prueba fehaciente

34. En principio, de conformidad con lo expresado en el fundamento 7, *supra*, y en el pronunciamiento recaído en la STC N.º 5719-2005-PA/TC, resulta oportuno reiterar lo expuesto respecto al término medio de prueba “fehaciente” o prueba “fehaciente”, calidad otorgada a los informes emitidos por el SISESAT en diversos artículos de las normas cuestionadas. Así, se aprecia la utilización de dicho término en el artículo 12º de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE (sustituida por la Resolución Ministerial N.º 371-2003-PRODUCE), así como en los artículos 7º de las Resoluciones Ministeriales N.ºs 083 y 281-2003-PRODUCE.
35. Al respecto el Tribunal Constitucional ha establecido que el término *fehaciente* contenido en los artículos citados otorgan un supuesto de veracidad absoluta a la información del SISESAT, esto es, se constituye como una verdad incuestionable y absoluta, 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<sup>7</sup>.
36. En consecuencia, el término “fehaciente” contenido en las normas antes mencionadas se constituyó durante su tiempo de vigencia en una amenaza cierta e inminente para los derechos fundamentales, debido a que restringía el pleno ejercicio de derecho de defensa en sede administrativa pesquera, al impedir que el administrado presuntamente infractor desvirtuara el contenido de los informes o reportes emitidos por el SISESAT, por lo que conforme a su propia redacción resultaba inconstitucional al vulnerar los derechos de defensa y de prueba de los administrados. Estando a ello, debe estimarse la demanda en este extremo.

### Sobre la velocidad de navegación

37. Al respecto, el artículo 3º acápite a.3) de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE y el artículo 2º inciso c) de la Resolución Ministerial N.º 083-2003-PRODUCE, establecen lo siguiente: “Las actividades pesqueras [...] se sujetarán a las disposiciones siguientes: 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”.
38. El inciso 2) del artículo 76º de la Ley General de Pesca establece que: “Es prohibido: 2) Extraer, procesar o comercializar recursos hidrobiológicos [...] en áreas reservadas o prohibidas”. Asimismo, el inciso 36) del artículo 134º del Reglamento de la Ley General de Pesca –Decreto Supremo N.º 012-2001-PE–, establece que «Además de las infracciones administrativas tipificadas en el Artículo

<sup>7</sup> Fundamento 52 de la STC N.º 5719-2005-PA/TC.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”»<sup>8</sup>.

39. Asimismo, los dispositivos cuestionados se encuentran relacionados directamente con el artículo 33° de la Ley General de Pesca –Decreto Ley N.° 25977–, el numeral 1) del artículo 63° de su Reglamento –Decreto Supremo N.° 012-2001-PE– y el artículo 1° del Decreto Supremo N.° 017-92-PE, pues dicha normatividad establece como zonas reservadas exclusivamente para el desarrollo de la actividad pesquera artesanal y de menor escala, restringidas para las labores extractivas de carácter industrial, las comprendidas en las primeras 5 millas adyacentes al litoral peruano.
40. En este sentido se advierte que las normas controvertidas tienen como objetivo fundamental la protección de la flora y fauna dentro de un espacio marino específico en atención a los principios de uso sostenible de los recursos naturales y de precaución, por lo que el emplazado al regular prohibiciones respecto del desarrollo de actividades pesqueras industriales durante periodos temporales de pesca, mediante resoluciones ministeriales, sólo está cumpliendo con observar y, en todo caso, reiterar las prohibiciones que el Estado peruano ha establecido desde la Ley General de Pesca a fin de procurar la preservación de especies dentro de una zona específica.
41. Consecuentemente, al tipificarse dicha conducta como infracción aplicable a través de los oficios N.°s 1687-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de junio del 2003, 1544-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de junio de 2003, 1466-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 3 de junio de 2003, 1285-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 20 de mayo de 2003, 1125-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 6 de junio de 2003, emitidos por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción, y N.° V.200-1026, de fecha 4 de junio de 2003, emitido por la Capitanía de Puerto de Ilo –fojas 85, 88, 89, 91, 92, 95 y 90 de autos–, la emplazada ha cumplido con observar la regulación en materia de pesca, no contraviniendo derecho constitucional alguno.

### **Sobre la instalación de los equipos del SISESAT y la emisión de señal de posicionamiento permanente**

42. Conforme se ha venido exponiendo en los fundamentos precedentes, el Estado peruano a través de sus órganos competentes –en este caso el Ministerio de la Producción–, se encuentra facultado para fijar los lineamientos y políticas a seguir en el sector pesquería a nivel nacional aplicables, respecto de las actividades extractivas, productivas y de transformación de recursos hidrobiológicos del sector, con la finalidad de promover la competitividad y el incremento de la producción, de

<sup>8</sup> STC N.° 5719-2005-AA/TC, fundamentos 5, 6, 7 y 8.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acuerdo a un uso racional y sostenible de los recursos marinos existentes en el litoral peruano.

43. En este sentido, el artículo 9° de la LGP 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, [...] y zonas de pesca, [...] y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos”; asimismo, el artículo 12° de la Ley establece que “Los sistemas de ordenamiento a que se refiere el artículo precedente, deberán considerar, [...] temporadas de pesca, [...], zonas prohibidas o de reserva, [...] así como las necesarias acciones de monitoreo, control y vigilancia [...]”.
44. De otro lado, el artículo 6° del Código de Conducta para la Pesca Responsable establece en su numeral 6.2) que “La ordenación de la pesca debería fomentar el mantenimiento de la calidad, la diversidad y disponibilidad de los recursos pesqueros en cantidad suficiente para las generaciones presentes y futuras, en el contexto de la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza y el desarrollo sostenible”. Asimismo, el numeral 6.3 dispone que “Los Estados deberían evitar la sobreexplotación, y el exceso de capacidad de pesca y deberían aplicar medidas de ordenación con el fin de asegurar que el esfuerzo de pesca sea proporcionado a la capacidad de producción de los recursos pesqueros y al aprovechamiento sostenible de los mismos”. Mientras que el numeral 6.4 señala que “Las decisiones sobre conservación y ordenación en materia de pesquerías deberían basarse en los datos científicos más fidedignos disponibles [...]. Los Estados deberían dar prioridad a las actividades de investigación y recolección de datos, a fin de mejorar los conocimientos científicos y técnicos sobre la pesca y su interacción con el ecosistema”.
45. En estos términos, conforme a lo expuesto en el fundamento 19, *supra*, el Sistema de Seguimiento Satelital se ha constituido como una de las acciones adoptadas por el Ministerio de la Producción para el control y vigilancia de las actividades industriales de explotación de los recursos ictiológicos. Así, el artículo 3° acápite a.5) de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE, el inciso f) del artículo 2° de la Resolución Ministerial N.° 281-2003-PRODUCE y el inciso e) del artículo 2° de la Resolución Ministerial N.° 083-2003-PRODUCE, al haber establecido durante su tiempo de vigencia, como obligación para el desarrollo de las actividades extractivas por parte de las empresas pesqueras de nivel industrial, “Contar a bordo [de toda embarcación] con la plataforma-baliza del SISESAT, la cual debe emitir permanentemente señales de posicionamiento GPS”, se constituyeron como normas que desarrollaron las finalidades y objetivos que persiguen los citados artículos 9° y 12° de la LGP, así como los artículos 66°, 67° y 68° de la Constitución, y los principios de uso sostenible de los recursos y de precaución contenidos en el Código de Conducta para la Pesca Responsable.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

46. Asimismo, teniendo en cuenta que dicha conducta ha sido tipificada por la emplazada como infracción mediante los oficios N.<sup>os</sup> 2167-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 13 de agosto de 2003, 1687-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de junio de 2003, 1544-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de junio de 2003, 1466-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 3 de junio de 2003, 1285-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 20 de mayo de 2003, 1125-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 6 de junio de 2003, emitidos por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción, y mediante el Oficio N.º V.200-1026, de fecha 4 de junio de 2003, emitido por la Capitanía de Puerto de Ilo –fojas 85, 88, 89, 91, 92, 95 y 90 de autos– la emplazada ha cumplido con observar la regulación en materia de pesca, no contraviniendo derecho constitucional alguno.

### **Sobre las medidas de suspensión anteriores no ejecutadas**

47. El artículo 14º de la Resolución Ministerial N.º 135-2005-PRODUCE y el artículo 9º de la Resolución Ministerial N.º 281-2003-PRODUCE, establecían que “Las suspensiones de tres (3) días consecutivos, dispuestos al amparo del artículo 11º de la Resolución Ministerial N.º 118-2003-PRODUCE, que no se hubiesen hecho efectivos al término de la vigencia de dicha resolución, deberán ser cumplidos en la presente temporada de pesca que se apertura”, y “ Las embarcaciones suspendidas por tres días o definitivamente, bajo el régimen de la Resolución N.º 083-2003-PRODUCE y que no hubiesen cumplido el término de su suspensión a la fecha de entrada en vigencia de la presente resolución, están impedidas de suscribir el Convenio para participar en el Régimen Provisional de Pesca por los días que les falten cumplir o por un periodo de siete (7) días consecutivos, en el caso de aquellas suspendidas definitivamente”, respectivamente.

48. Como es de verse, las normas cuestionadas contenían medidas dirigidas a hacer cumplir sanciones impuestas durante las temporadas de pesca anteriores que no hubiesen sido cumplidas o ejecutadas en sus términos de imposición. En tal sentido, las cuestionadas disposiciones se constituyeron en normas destinadas a ordenar el cumplimiento de actos administrativos que por algún motivo no hayan sido materia de ejecución en su momento, por lo que dicha medida reguladora no contraviene derecho constitucional alguno.

49. De otro lado, en tanto las medidas sancionadoras dispuestas en aplicación de las Resoluciones Ministeriales N.<sup>os</sup> 118-2003-PRODUCE y 083-2003-PRODUCE han sido aplicadas bajo la observancia del principio del debido proceso y del derecho de defensa de los administrados y presuntos infractores, estas se encuentran acordes con la normatividad constitucional y legal, toda vez que tienen por finalidad la protección de los recursos naturales dentro de nuestro litoral.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03094-2006-PA/TC  
LIMA  
PESQUERA VIRGEN DEL VALLE  
S.A.C.

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

### HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo referido al cuestionamiento de los artículos 109º a 114º del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, de conformidad con lo expuesto en el fundamento 4, *supra*.
2. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda, por constituir una amenaza cierta e inminente para el derechos de defensa y de prueba de los recurrentes el término “fehaciente” contenido en los artículos 12º de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE, así como en los artículos 7º de las Resoluciones Ministeriales N.ºs 083 y 281-2003-PRODUCE, de conformidad con lo expuesto en los fundamentos 35 y 36, *supra*, ordenándose al Ministerio de la Producción que las disposiciones ministeriales de carácter temporal que otorgan la calidad de medio de prueba o prueba “fehaciente” a la información del SISESAT, sólo podrán ser válidamente aplicables en la medida que se otorgue al administrado la oportunidad de contradecir dichos informes.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en los demás extremos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ  
ÁLVAREZ MIRANDA  
ETO CRUZ

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03094-2006-PA/TC

LIMA

PESQUERA VIRGEN DEL VALLE S.A.C.

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

Adhiriéndome a los fundamentos expuestos en los votos de los señores magistrados Mesía Ramírez y Álvarez Miranda, suscribo el fallo que en los referidos votos se sustenta; en consecuencia mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo referido al cuestionamiento de los artículos 109º a 114º del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, de conformidad con lo expuesto en el fundamento 4, *supra*; porque se declare **FUNDADA** en parte la demanda, por constituir una amenaza cierta e inminente para los derechos de defensa y de prueba de los recurrentes el término “fehaciente” contenido en los artículos 12º de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE, así como en los artículos 7º de las Resoluciones Ministeriales N.º 083 y N.º 281-2003-PRODUCE, de conformidad con lo expuesto en los fundamentos 35 y 36, *supra*; porque se ordene al Ministerio de la Producción que las disposiciones ministeriales de carácter temporal que otorgan la calidad de medio de prueba o prueba “fehaciente” a la información del SISESAT, sólo podrán ser válidamente aplicables en la medida que se otorgue al administrado la oportunidad de contradecir dichos informes; y porque se declare **INFUNDADA** la demanda en los demás extremos. Respecto a la controversia surgida por el voto discrepante del magistrado Vergara Gotelli, me permito efectuar la siguiente precisión:

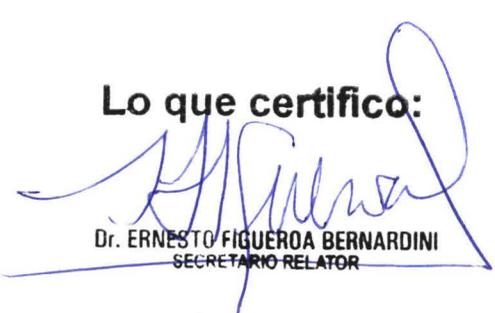
1. En el presente caso, donde lo que se pretende es la inaplicación de una serie de normas reglamentarias de distinta jerarquía, por su incompatibilidad con determinados preceptos constitucionales, la controversia no va a girar en torno a la determinación de determinados hechos o actos que se reputen arbitrarios y cuya existencia procesal dependa del material probatorio recaudado, sino respecto a la determinación jurídica de la adecuación de dichas disposiciones al texto de la Norma Fundamental. En este contexto, la amenaza que constituye la existencia de las disposiciones reglamentarias expedidas por el Ministerio de la Producción sobre los derechos fundamentales de la demandante es una cuestión de derecho que no requiere en el caso concreto etapa probatoria.

Por ello, no concordamos con lo sostenido en el voto singular en el sentido de que en el presente proceso no se ha acreditado la existencia de hechos que puedan reputarse como arbitrarios. La vulneración de los derechos de defensa y de prueba de la empresa demandante efectuada por las disposiciones reglamentarias expedidas por el Ministerio de la Producción es una cuestión cuya determinación no se ha fundamentado en la existencia de hechos debidamente acreditados, sino en la inminencia de afectación de los referidos derechos por la inconstitucionalidad de las normas reglamentarias impugnadas.

Con esta consideración adicional suscribo el voto de los señores magistrados Mesía Ramírez y Álvarez Miranda.

Sr.  
**ETO CRUZ**

**Lo que certifico:**

  
Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03094-2006-PA/TC  
LIMA  
PESQUERA VIRGEN DEL VALLE  
S.A.C.

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

Visto el recurso de agravio constitucional interpuesto por Pesquera Virgen del Valle S.A.C. contra la sentencia de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 497, su fecha 19 de julio de 2005, que declaró infundada la demanda de amparo de autos, los magistrados firmantes emiten el siguiente voto:

#### ANTECEDENTES

Con fecha 18 de septiembre de 2003, la recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Defensa, invocando la afectación de sus derechos constitucionales a la libertad de trabajo, legítima defensa, libertad individual, a no ser sancionado por acto u omisión que no se encuentra 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, la libertad de empresa y a la libre competencia, al debido procedimiento administrativo y a la tutela efectiva, a obtener una resolución fundada y motivada en derecho, por la aplicación del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), así como exigir la implementación del mismo a su empresa, por lo que solicita se declaren inaplicables: **a)** El Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital 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 134º, numerales 11, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 36; **c)** El Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N.º 008-2002-PE, que en su artículo 41º establece el cuadro de sanciones, en particular, las tipificadas con los Códigos N.º 10, 11, 12, 13, 14 y 15, solicitando en este extremo que se ordene al Ministerio de la Producción se abstenga de exigirles la implementación y/o adquisición y/o arrendamiento de equipos requeridos para el funcionamiento del SISESAT. Asimismo, solicitan se ordene al Ministerio de Defensa se abstenga de impedir el zarpe de sus embarcaciones y, en general, la realización de actividades pesqueras sobre la base de actos que tengan como sustento el SISESAT; **d)** El Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, en sus artículos 109º a 114º; **e)** La Resolución Ministerial N.º 281-2003-PRODUCE, literales d) y f) del artículo 2º, y los artículos 7º, 8º, 9º y 10º; **f)** La Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE, en su artículo 3º, literales a.3 y a.5, y los artículos 12º, 13º y 14º; **g)** La Resolución Ministerial N.º 083-2003-PRODUCE, literales c) y e) del artículo 2º y los artículos 7º y 8º. Finalmente solicita se ordene a los emplazados se abstengan de iniciar o continuar procedimientos destinados a sancionar a su empresa o impedir el zarpe de sus embarcaciones sobre la base de los siguientes actos administrativos: **h)** El Oficio N.º 2167-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 13 de agosto del 2003, el Oficio N.º 1687-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de junio del 2003, el Oficio



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

N.º 1544-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de junio del 2003, el Oficio N.º 1466-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 3 de junio del 2003, el Oficio N.º 1285-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 20 de mayo del 2003, el Oficio N.º 1125-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 6 de junio del 2003, emitidos por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción, y el Oficio N.º V.200-1026, de fecha 4 de junio del 2003, emitido por la Capitanía de Puerto de Ilo.

El Procurador Público del Ministerio de la Producción propone la excepción de caducidad, y contesta la demanda manifestando que la normatividad cuestionada ha sido emitida dentro del marco de la Ley General de Pesca y el SISESAT, si bien podría parecer de reciente data, tiene su origen en el Decreto Supremo N.º 008-97-PE, publicado el 22 de octubre de 1997, por lo que dicho sistema no es algo nuevo para quienes forman parte e intervienen en la actividad pesquera. Asimismo señala que lo que la accionante pretende es no verse incurso en un control adecuado de sus embarcaciones pesqueras al cuestionar la regulación del SISESAT.

El Vigésimo Noveno Juzgado en lo Civil de Lima, con fecha 23 de marzo de 2004, desestima la excepción deducida y declara fundada la demanda, por estimar que el Decreto Supremo N.º 012-2001-PE tipifica una serie de infracciones que no se encuentran previstas en la Ley, por lo que excede el estrato que establece la Constitución para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado; que el Decreto Supremo N.º 026-2003-PRODUCE establece el carácter obligatorio de su imposición para los propietarios de embarcaciones pesqueras y el carácter absoluto de fuerza probatoria de la información del SISESAT, por lo que excede la potestad reglamentaria del Estado; que en cuanto al Decreto Supremo N.º 008-2002-PE, refiere que las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa en base a dicha norma desbarata toda posibilidad de respeto a las garantías constitucionales; que, el inciso d) y f) del artículo 2º, y los artículos 7º, 8º, 9º y 10º de la Resolución Ministerial N.º 281-2003-PRODUCE; los literales a.3 y a.5 del artículo 3º y los artículos 12º, 13º y 14º de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE; y los literales c) y e) del artículo 2º y los artículos 7º y 8º de la Resolución Ministerial N.º 083-2003-PRODUCE, establecen un desproporcionado valor probatorio a los reportes del SISESAT y las sanciones que regulan exceden la potestad reglamentaria que consagra el numeral 8) del artículo 118º de la Constitución. Finalmente, considera que al apreciarse en casi todos los oficios cuestionados la aplicación inmediata de medidas de suspensión sin otra motivación aparente que la información proveniente del SISESAT, se ha vulnerado el derecho de defensa y los principios de legalidad y tipicidad establecidos en la Constitución.

La recurrida, confirma la apelada en el extremo que desestima la excepción propuesta y revoca la apelada en cuanto al extremo que la declara fundada, declarándola infundada, por estimar que los objetivos del SISESAT son adoptar medidas de ordenamiento pesquero y aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, complementar las acciones de seguimiento control y vigilancia de las actividades extractivas, preservar los recursos hidrobiológicos cuyo ecosistema se desarrolla dentro de la zona reservada de las cinco millas marinas o en zonas restringidas, y obtener los medios probatorios necesarios para iniciar los respectivos procedimientos sancionadores, no transgreden



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ningún derecho constitucional, pues dicha facultad tiene amparo en los artículos 9° y 12° de la Ley General de Pesca. En cuanto a que la información del SISESAT no admite prueba en contrario, refiere que requiere de una estación probatoria por lo que no cabe ser resuelto vía acción de amparo por carecer de etapa probatoria. En cuanto al derecho al trabajo, sostiene que debe ser ejercido en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad. Finalmente en cuanto a las sanciones impuesta mediante los oficios cuestionados, señala que estos fueron impuestos en razón de que sus embarcaciones habían contravenido la Resolución Ministerial N.º 281-2003 y a su vez el numeral 34° del Decreto Supremo N.º 012-2001-PE.

### FUNDAMENTOS

#### Petitorio de la demanda

1. El objeto de la demanda es que se ordene al emplazado el cese de la vulneración y/o amenaza de los derechos a la libertad de trabajo, legítima defensa, libertad individual, a no ser sancionado por acto u omisión que no se encuentra 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, la libertad de empresa y a la libre competencia, al debido procedimiento administrativo y el derecho a la tutela efectiva, y a obtener una resolución fundada y motivada en derecho, por lo que la demandante solicita 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 115° a 117° y 134°, numerales 11, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 36;

**c)** El Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por el Decreto Supremo N.º 008-2002-PE, que en su artículo 41° establece el cuadro de sanciones, en particular, las tipificadas con los Códigos N.º 10, 11, 12, 13, 14 y 15;

De otro lado ha solicitado que se ordene al Ministerio de Defensa se abstenga de impedir el zarpe de sus embarcaciones y la realización de sus actividades de pesca sobre la base de actos que se sustenten en las siguientes normas:

**d)** El Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, en sus artículos 109° a 114°,

**e)** La Resolución Ministerial N.º 281-2003-PRODUCE, literales d) y f) del artículo 2°, y los artículos 7°, 8°, 9° y 10°,

**f)** La Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE, en su artículo 3°, literales a.3



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y a.5, y los artículos 12°, 13° y 14°,

**g)** La Resolución Ministerial N.º 083-2003-PRODUCE, literales c) y e) del artículo 2° y los artículos 7° y 8°, y;

Finalmente, solicita se ordene a los empleados se abstengan de iniciar o continuar los procedimientos administrativos destinados a sancionar a sus embarcaciones basados en los siguientes actos administrativos:

**h)** El Oficio N.º 2167-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 13 de agosto del 2003, el Oficio N.º 1687-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de junio del 2003, el Oficio N.º 1544-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de junio del 2003, el Oficio N.º 1466-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 3 de junio del 2003, el Oficio N.º 1285-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 20 de mayo del 2003, el Oficio N.º 1125-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 6 de junio del 2003, emitidos por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción, y el Oficio N.º V.200-1026, de fecha 4 de junio del 2003, emitido por la Capitanía de Puerto de Ilo.

### Alegatos de la demandante

2. La demandante considera que las normas que regulan el SISESAT –y que cuestiona mediante el amparo–, obligan a que toda empresa pesquera cuente a bordo de sus embarcaciones con un equipo satelital operado por una empresa particular para efectos de control, por lo que su carencia impide cualquier tipo de operación, mientras que en el caso de avería en el sistema o emisión de las señales de posicionamiento, se produce la suspensión automática de sus permisos de pesca, excluyéndose el derecho de defensa en forma previa a la aplicación de la sanción. Asimismo, manifiesta que las normas ministeriales cuestionadas son de carácter de autoaplicativas por lo que con su sola puesta en vigencia se viene produciendo la vulneración y/o amenaza de los derechos invocados.
3. Asimismo, manifiesta que las normas controvertidas establecen obligaciones y supuestos de infracción que no se desprenden de la Ley General de Pesca (LGP), considerándose además que la información proveniente del sistema no admite prueba en contrario, vulnerándose el principio de legalidad y el derecho de defensa. De otro lado, refiere que mediante los oficios cuestionados se han vulnerado los principios de presunción de inocencia y *ne bis in idem*, debido a que le otorgan un plazo para efectuar descargos sin que exista norma alguna que lo establezca, imponiéndole una sanción en forma automática. Finalmente señala que el SISESAT es operado únicamente por la empresa “Collecte Localisation Satellites” (CLS) a través de su representante en el Perú “MELEC S.R.L.” a favor del Ministerio de la Producción el Instituto del Mar del Perú y la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, constituyéndose en un monopolio creado por el Estado, vulnerándose el artículo 58° y siguientes de la Constitución.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Consideraciones previas

4. En principio consideramos que la demanda debe desestimarse en cuanto al extremo relacionado con los artículos 109° a 114° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.° 012-2001-PE, debido a que dichas disposiciones fueron materia de derogación por parte del Decreto Supremo N.° 026-2003-PRODUCE, publicado el 13 de septiembre del 2003, por lo que, con anterioridad a la fecha de interposición de la demanda, las normas citadas carecían de efectos jurídicos.
5. Asimismo, las Resoluciones Ministeriales N.°s 281-2003-PRODUCE, 135-2003-PRODUCE y 083-2003-PRODUCE, que en su oportunidad regularon regímenes especiales y temporales de pesca de la anchoveta y anchoveta blanca en el litoral peruano, destinadas a la pesca industrial, debido a sus propias características, en la actualidad carecen de efectos jurídicos, al haber cumplido su finalidad. De otro lado, los efectos de las medidas impuestas a través de los oficios N.°s 2167-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 13 de agosto del 2003, 1687-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de junio del 2003, 1544-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de junio del 2003, 1466-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 3 de junio del 2003, 1285-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 20 de mayo del 2003, 1125-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 6 de junio del 2003, emitidos por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción, y el Oficio N.° V.200-1026, de fecha 4 de junio del 2003, emitido por la Capitanía de Puerto de Ilo –fojas 85, 88, 89, 91, 92, 95 y 90 de autos–, que inciden en la esfera subjetiva de la demandante y que se constituyen en actos de aplicación de los dispositivos legales cuestionados, han quedado agotados.
6. En tal sentido, y de conformidad con lo dispuesto en el inciso 5) del artículo 5° del Código Procesal Constitucional, se ha producido la irreparabilidad en parte de la presunta lesión denunciada. No obstante, teniendo en cuenta que la demanda ha sido presentada alegándose que las normas en cuestión han regulado aspectos administrativos sancionadores contrarios al debido procedimiento, al derecho de defensa y el principio de legalidad, consideramos pertinente efectuar un pronunciamiento respecto de estos extremos, en ejercicio de la facultad contenida en el artículo 1° del Código Procesal Constitucional.

### Proceso de amparo contra normas

7. El Tribunal Constitucional ha establecido los supuestos procesales bajo los cuales procede la interposición de un proceso de amparo contra normas. Así, el amparo procede, en primer lugar, cuando la norma constituye en sí misma un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales; y, en segundo lugar, cuando se configura la amenaza cierta e inminente de los derechos fundamentales por el contenido del dispositivo inconstitucional de una norma inmediatamente aplicable. En tal sentido, sea por la amenaza cierta e inminente o por la vulneración concreta de los derechos fundamentales que la entrada en vigencia que una norma



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autoaplicativa representa, la demanda de amparo interpuesta contra ésta deberá ser estimada, previo ejercicio del control difuso de constitucionalidad contra ella, y determinándose su consecuente inaplicación<sup>1</sup>.

8. En el presente caso, según lo alegado por la recurrente y lo establecido en la STC N.º 4677-2004-PA/TC, corresponde analizar las disposiciones cuestionadas, en tanto han sido denunciadas como contrarias al ordenamiento constitucional y, en particular, como vulneratorias de los derechos al debido proceso y de defensa y del principio de legalidad en sede administrativa.

### Consideraciones sobre los regímenes especiales de pesca

9. Conforme a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en el Caso Pesquera Mistral<sup>2</sup>, en todo procedimiento administrativo resultan plenamente aplicables los criterios jurisprudenciales relacionados con el debido proceso, así como los derechos y principios que lo conforman, debido a que desde la vigencia de la Ley N.º 27444, del Procedimiento Administrativo General, toda autoridad administrativa se encuentra en la obligación de observar y respetar, el contenido del derecho a la tutela procesal efectiva en cada una de las decisiones que adopte dentro de todo procedimiento administrativo. A mayor abundamiento, éste se encuentra inmerso en el artículo A-0301002 del Reglamento de la Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 028-DE-MGP.
10. Ahora bien, respecto de la regulación ministerial materia de controversia, en la STC N.º 5719-2005-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que ésta contenía una serie de términos que efectivamente afectaban derechos constitucionales, razón por la que estableció en su parte resolutive que el término “no admite prueba en contrario” contenido en el numeral 1) del artículo 117º del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, así como el término “fehaciente” contenido en el artículo 10º de la Resolución Ministerial N.º 118-2003-PRODUCE; en el artículo 12º de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE; y, en el literal a.6) del artículo 13º de la Resolución Ministerial N.º 011-2005-PRODUCE; el término “sin admitir prueba en contrario” contenido en el literal a.6) del artículo 13º, y en el inciso a) del artículo 19º de la Resolución Ministerial N.º 011-2005-PRODUCE, y el término “automáticamente” contenido en el artículo 11º de la Resolución Ministerial N.º 118-2003-PRODUCE; en el artículo 14º de la Resolución Ministerial N.º 406-2003-PRODUCE y, en el artículo 13º de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE, resultaban inconstitucionales, pues vulneraban el derecho de defensa y prueba de los administrados del sector pesquero.
11. Al respecto debemos precisar que con fecha 9 de febrero de 2006 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Supremo N.º 002-2006-PRODUCE, que

<sup>1</sup> STC N.º 4677-2004-PA/TC, fundamento 4.

<sup>2</sup> STC N.º 5719-2005-PA/TC.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modificó el numeral 1) del artículo 117° del Reglamento de la Ley General de Pesca en observancia del pronunciamiento emitido por este Colegiado en la STC N.° 05719-2005-PA/TC, eliminándose la frase “La información del SISESAT no admite prueba en contrario”, por lo que la redacción actual de la norma permite el ejercicio del derecho de contradicción dentro del procedimiento administrativo pesquero, razón por la cual la normatividad legal de rango inferior debe ser interpretada en concordancia con dicha norma.

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

12. El Tribunal Constitucional ha expresado en reiterada jurisprudencia<sup>3</sup>, que el principio de legalidad consagrado en el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución, 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. Así, este principio no sólo exige que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose la aplicación por analogía y el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones. Asimismo, también se estableció que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, aplicables tanto a nivel penal como administrativo.
13. También se ha sostenido que no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad, pues el primero, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, mientras que el segundo, se constituye como la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta, resultando éste el límite que se impone 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.
14. Sobre el caso materia de análisis, 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”.
15. En el plano legal, el artículo 1° de la Ley General de Pesca –Decreto Ley N.° 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

<sup>3</sup> STC N.°s 5719-2005-PA/TC, 0010-2002-AI/TC y 2050-2002-AA/TC.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 estos términos, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional”.

16. 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”.
17. 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.
18. Resulta necesario 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.º 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”»<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> STC N.º 5719-2005-AA/TC, fundamentos 5, 6, 7 y 8.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. En el caso concreto, los cuestionados artículos 109° al 114° del Decreto Supremo N.° 012-2001-PE –Reglamento de la Ley de Pesca, artículos derogados por el Decreto Supremo N.° 026-2003-PRODUCE– regularon en su oportunidad el Sistema de Seguimiento Satelital, como una de las acciones destinadas al control y vigilancia de las actividades de pesca industrial, estableciéndose obligaciones y prohibiciones para las empresas pesqueras. Así, se dispuso la obligación de instalar los equipos conformantes del SISESAT para toda embarcación pesquera que se encuentre en puerto, travesía, realizando faenas de pesca o en época de veda, con la finalidad de monitorear el desarrollo de las actividades industriales de acuerdo con las temporadas de pesca permisibles, finalidad que se encuentra acorde con la normatividad constitucional y legal antes citada.

20. En este sentido, y conforme a la regulación detallada, se advierte que las conductas atribuidas a la embarcación WARANGO perteneciente a la empresa pesquera demandante –no emitir señales de posicionamiento GPS por un intervalo mayor a tres horas dentro de las cinco millas marinas y presentar velocidades de pesca menores a dos nudos y rumbo no constante dentro de las cinco millas marinas, respectivamente–, constituían prohibiciones reguladas desde la Ley General de Pesca y su Reglamento, el Decreto Supremo N.° 012-2001-PE, toda vez que 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 33° de la Ley General de Pesca –Decreto Ley N.° 25977–, el numeral 1) del artículo 63° de su Reglamento –Decreto Supremo N.° 012-2001-PE–, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N.° 017-92-PE.

De otro lado, los sistemas de control de las actividades de pesca industrial forman parte de los fines y objetivos que corresponde desarrollar al Ministerio de la Producción como parte integrante del Poder Ejecutivo encargado de formular, aprobar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables a las actividades extractivas y productivas en los sectores de industria y pesquería, con el objetivo de promover su competitividad y el incremento de la producción así como el uso racional de los recursos y la protección del medio ambiente.

21. En estos términos, al ser invocadas como infracciones mediante los oficios (obran de fojas 86 a 97 de autos), dentro del Régimen Especial de Pesca –de carácter temporal– los supuestos antes referidos, consideramos que 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, careciendo de sustento lo alegado por la demandante.

### **Constitución y el procedimiento administrativo a nivel pesquero**

22. En principio debemos señalar que, conforme al artículo 59° de la Constitución Política “El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria [...]”. Asimismo, el artículo 66°



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

precisa 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”.

23. 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, a “(...) la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras”<sup>5</sup>.

### En el caso concreto

24. Conforme se ha expuesto en los fundamentos 14, 15 y 16 *supra* y el artículo 1° de la Ley N.° 27789, el Ministerio de la Producción se encuentra facultado para formular, aprobar, ejecutar y supervisar políticas de alcance nacional aplicables a las actividades extractivas, productivas y de transformación en el sector pesquero, promoviendo su competitividad y el incremento de su producción, así como el uso racional y sostenible de los recursos hidrobiológicos existentes en el litoral peruano.

Así, en el presente caso corresponde abordar un análisis específico relacionado con cada norma específica cuestionada a fin de evaluar si en forma objetiva, colisiona con algún derecho constitucional invocado, considerándose lo expuesto en los fundamentos precedentes.

### Del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por el Decreto Supremo N.° 012-2001-PE

25. De acuerdo con la pretensión del demandante y conforme a lo expuesto en el fundamento 11 *supra*, se impone efectuar un análisis respecto de las prescripciones establecidas en los artículos 115° a 116° y el numeral 117.2, así como del artículo 134°, numerales 11, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 36, del reglamento en cuestión.
26. En primer lugar, se advierte que los artículos 115°, 116° y 117°, regulan el carácter reservado de la información y datos provenientes del sistema de seguimiento satelital, información que desde la perspectiva de la demandante, no admite prueba

<sup>5</sup> Último 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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en contrario, vulnerando su derecho al debido proceso (fojas 10 del cuadernillo del Tribunal Constitucional).

27. Ahora bien, con fecha 7 de abril de 2006, se publicó el Decreto Supremo N.º 008-2006-PRODUCE, mediante el que se modificaron los artículos 115º y 116º, estableciéndose de un lado que, los datos, reportes e información proveniente del SISESAT distintas a las relativas a embarcaciones pesqueras dedicadas a la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios y transzonales –que tienen el carácter de reservado y confidencial–, podrán ser utilizadas por asociaciones y gremios pesqueros constituidos de acuerdo a ley y que se encuentren debidamente reconocidos ante el Ministerio de la Producción; mientras que de otro lado, se estableció que aquella información no individualizada podrá ser utilizada por personas naturales y jurídicas autorizadas por el Ministerio de la Producción y difundidos de conformidad con los dispositivos legales aplicables.
28. Asimismo, conforme hemos expresado en el fundamento 11 *supra*, mediante el Decreto Supremo N.º 002-2006-PRODUCE, publicado el 9 de febrero del 2006, se introdujo la modificatoria del acápite 1) del artículo 117º del Reglamento en cuestión, adecuándose la normatividad pesquera a lo expresado por este Tribunal en la STC N.º 5719-2005-PA.
29. De acuerdo a lo alegado por la demandante, consideramos que las normas bajo análisis no vulneran el derecho al debido proceso –derecho a prueba–, debido a que conforme a su actual redacción permiten el ejercicio del derecho de contradicción y el acceso a la información proveniente del SISESAT en lo que corresponde a la pesca industrial de la anchoveta y anchoveta blanca en nuestro litoral, sector al que pertenece la accionante, por lo que la demandada en este extremo debe ser desestimada.
30. De otro lado, los numerales 11, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 del artículo 134º del reglamento en cuestión regulan diversos supuestos relacionados directamente con la implementación de los equipos del SISESAT y la información emitida por dicho sistema, calificadas como infracciones, las cuales han sido cuestionadas aduciendo que no cumplen con el principio de legalidad en materia de regulación sancionadora a nivel administrativo.

Las infracciones impugnadas establecen lo siguiente:

- 1) Realizar faenas de pesca sin contar con el correspondiente sistema de seguimiento satelital, o con éste en estado inoperativo, conforme lo establecido en el presente Reglamento.
- 2) Incumplir con instalar oportunamente los equipos, terminales de a bordo y los sensores conformantes del Sistema de Seguimiento Satelital para las embarcaciones pesqueras.
- 3) Impedir u obstaculizar las labores de inspección a bordo de la embarcación para la verificación de la instalación y operatividad de los equipos del Sistema de Seguimiento Satelital que realice el personal del Ministerio de Pesquería, de las Direcciones Regionales



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Pesquería o de otras personas con facultades delegadas por el Ministerio.

- 4) No comunicar en las condiciones establecidas: a) Las fallas, averías, desperfectos o cualquier circunstancia que impida el adecuado funcionamiento de los equipos del Sistema de Seguimiento Satelital durante la permanencia en puerto, zarpe, faena de pesca y travesía de la embarcación pesquera. b) El ingreso de la embarcación a reparación o mantenimiento, que implique la necesidad de desconectar los equipos de seguimiento satelital.
- 5) No emitir señal de posicionamiento GPS del SISESAT sin causa justificada o impedir o distorsionar por cualquier medio o acto, la transmisión u operatividad de los equipos del sistema indicado.”
- 6) No enviar el reporte de pesca en la forma, modo y oportunidad que se establezcan.
- 7) Retirar la plataforma baliza del SISESAT del lugar de la embarcación donde fue instalado sin autorización.

31. Conforme es de verse, las infracciones antes citadas tipifican conductas relacionadas directamente con las medidas de ordenamiento que todo Estado debe adoptar en observancia de las recomendaciones y principios que el Código de Conducta para la Pesca Responsable<sup>6</sup> establece para la preservación de los recursos marinos, promoviendo la actividad pesquera bajo la observación de los principios de sostenibilidad y precaución en el uso de los recursos naturales a fin de vigilar su explotación y velar por la conservación a largo plazo de los mismos –en el presente caso de los recursos ictiológicos de nuestro litoral–. Así, dichas conductas se encuentran directamente relacionadas con los objetivos a los que se dirige el Estado Peruano a través de la Ley General de Pesca, que en su artículo 1º refiere 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 9º establece la competencia del Ministerio de Pesquería (actualmente Ministerio de la Producción), para que sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determine 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.

32. En estos términos, las infracciones cuestionadas encuentran sustento legal además de los citados artículos de la LGP, en el inciso 1) del artículo 76º, que dispone que “Es[tá] prohibido, realizar actividades pesqueras (...) contraviniendo las

<sup>6</sup> Instrumento Internacional sobre la Conducta para la Pesca Responsable, de carácter no obligatorio adoptado por unanimidad el 31 de octubre de 1995 por la Conferencia de la FAO.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposiciones que las regulan” y el artículo 66° cuando señala que “Los armadores pesqueros y las empresas pesqueras industriales y artesanales que realicen actividades extractivas de cualquier naturaleza, deberán informar al Ministerio de Pesquería acerca de las capturas por especie y áreas de pesca en las que operen sus embarcaciones, sean éstas de bandera nacional o extranjera. (...)”, entre otros de la citada norma legal, en tal sentido, los alegatos de la recurrente carecen de sustento, por lo que este extremo de la demanda debe ser desestimado.

### **Del Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las Infracciones en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, Decreto Supremo N.º 008-2002-PE**

33. La accionante ha cuestionado las conductas tipificadas en los Códigos N.ºs 10, 11, 12, 13, 14 y 15, del artículo 41° del decreto bajo análisis, sin embargo de su revisión, se advierte que dichas conductas se encuentran directamente relacionadas con las infracciones contenidas en las los incisos 11, 25, 27, 28, 29 y 30 del Reglamento de la Ley General de Pesca, Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, y los artículos 1º, 9º, 66º y el inciso 1) de la Ley General de Pesca, por lo que al igual que las normas cuestionadas y analizadas en los fundamentos 40, 41 y 42 *supra*, cuentan con sustento jurídico, por lo que cumplen con el principio de legalidad en materia de regulación de infracciones consagrado en el artículo 2º inciso 24, literal d), de la Constitución. En tal sentido, al no contravenir principio ni derecho constitucional alguno, este extremo de la demanda debe ser desestimado.

### **Sobre el término medio de prueba fehaciente**

34. En principio, de conformidad con lo expresado en el fundamento 7 *supra* y en el pronunciamiento recaído en la STC N.º 5719-2005-PA/TC, resulta oportuno reiterar lo expuesto referente al término medio de prueba “fehaciente” o prueba “fehaciente”, otorgada a los informes emitidos por el SISESAT en diversos artículos de las normas cuestionadas. Así, se aprecia la utilización de dicho término en el artículo 12º de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE (sustituida por la Resolución Ministerial N.º 371-2003-PRODUCE), así como en los artículos 7º de las Resoluciones Ministeriales N.ºs 083 y 281-2003-PRODUCE.

35. Al respecto el Tribunal Constitucional ha establecido que el término *fehaciente* contenido en los artículos citados otorgan un supuesto de veracidad absoluta a la información del SISESAT, esto es, se constituye como una verdad incuestionable y absoluta, 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<sup>7</sup>.

36. En consecuencia, el término “fehaciente” contenido en las normas antes mencionadas, se constituyeron durante su tiempo de vigencia en una amenaza cierta e inminente para los derechos fundamentales, debido a que restringían el pleno

<sup>7</sup> Fundamento 52 de la STC N.º 5719-2005-PA/TC.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejercicio de derecho de defensa en sede administrativa pesquera, al impedir que el administrado presuntamente infractor, desvirtuara el contenido de los informes o reportes emitidos por el SISESAT, por lo que conforme a su propia redacción resultaban inconstitucionales al vulnerar los derechos de defensa y de prueba de los administrados, por lo que somos de la opinión que debe estimarse la demanda en este extremo.

### Sobre la velocidad de navegación

37. Al respecto, el artículo 3° acápites a.3) de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE y el artículo 2° inciso c) de la Resolución Ministerial N.° 083-2003-PRODUCE, establecen lo siguiente: “Las actividades pesqueras [...] se sujetarán a las disposiciones siguientes: 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”.
38. El inciso 2) del artículo 76° de la Ley General de Pesca establece que: “Es prohibido: 2) Extraer, procesar o comercializar recursos hidrobiológicos [...] en áreas reservadas o prohibidas”. Asimismo, el inciso 36) del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca –Decreto Supremo N.° 012-2001-PE–, establece 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”»<sup>8</sup>.
39. Asimismo, los dispositivos cuestionados se encuentran relacionados directamente con el artículo 33° de la Ley General de Pesca –Decreto Ley N.° 25977–, el numeral 1) del artículo 63° de su Reglamento –Decreto Supremo N.° 012-2001-PE– y el artículo 1° del Decreto Supremo N.° 017-92-PE, pues dicha normatividad establece como zonas reservadas exclusivamente para el desarrollo de la actividad pesquera artesanal y de menor escala, restringidas para las labores extractivas de carácter industrial que establecen, las primeras 5 millas adyacentes al litoral peruano.
40. En este sentido, se advierte que las normas controvertidas tiene por objetivo fundamental la protección de la flora y fauna dentro de un espacio marino específico en atención a los principios de uso sostenible de los recursos naturales y de precaución, por lo que el emplazado al regular prohibiciones respecto del desarrollo de actividades pesqueras industriales durante periodos temporales de pesca, mediante Resoluciones Ministeriales, sólo está cumpliendo con observar y en todo caso, reiterar las prohibiciones que el Estado Peruano ha establecido desde la Ley General de Pesca a fin de procurar la preservación de especies dentro de una zona específica.

<sup>8</sup> STC N.° 5719-2005-AA/TC, fundamentos 5, 6, 7 y 8.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

41. Consecuentemente, al invocarse dicha conducta como infracción aplicable a través de los oficios N.<sup>os</sup> 1687-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de junio del 2003, 1544-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de junio del 2003, 1466-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 3 de junio del 2003, 1285-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 20 de mayo del 2003, 1125-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 6 de junio del 2003, emitidos por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción, y el Oficio N.º V.200-1026, de fecha 4 de junio del 2003, emitido por la Capitanía de Puerto de Ilo –fojas 85, 88, 89, 91, 92, 95 y 90 de autos–, estimamos que la emplazada ha cumplido con observar la regulación en materia de pesca, no contraviniendo derecho constitucional alguno.

### **Sobre la instalación de los equipos del SISESAT y la emisión de señal de posicionamiento permanente**

42. Conforme se ha venido exponiendo en los fundamentos precedentes, el Estado peruano a través de sus órganos competentes –en este caso el Ministerio de la Producción–, se encuentra facultado para fijar los lineamientos y políticas a seguir en el sector pesquería a nivel nacional aplicables, respecto de las actividades extractivas, productivas y de transformación de recursos hidrobiológicos del sector, con la finalidad de promover la competitividad y el incremento de la producción, de acuerdo a un uso racional y sostenible de los recursos marinos existentes en el litoral peruano.

43. En este sentido, el artículo 9º de la LGP 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, [...] y zonas de pesca, [...] y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos”; asimismo, el artículo 12º de la Ley establece que “Los sistemas de ordenamiento a que se refiere el artículo precedente, deberán considerar, [...] temporadas de pesca, [...], zonas prohibidas o de reserva, [...] así como las necesarias acciones de monitoreo, control y vigilancia [...]”.

44. De otro lado, el artículo 6º del Código de Conducta para la Pesca Responsable establece en su numeral 6.2) que “La ordenación de la pesca debería fomentar el mantenimiento de la calidad, la diversidad y disponibilidad de los recursos pesqueros en cantidad suficiente para las generaciones presentes y futuras, en el contexto de la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza y el desarrollo sostenible”. Asimismo, el numeral 6.3 dispone que “Los Estados deberían evitar la sobreexplotación, y el exceso de capacidad de pesca y deberían aplicar medidas de ordenación con el fin de asegurar que el esfuerzo de pesca sea proporcionado a la capacidad de producción de los recursos pesqueros y al aprovechamiento sostenible de los mismos”. Mientras que el numeral 6.4 señala que “Las decisiones sobre conservación y ordenación en materia de pesquerías deberían basarse en los datos científicos más fidedignos disponibles [...]. Los Estados deberían dar prioridad a las actividades de investigación y recolección de datos, a fin de mejorar los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conocimientos científicos y técnicos sobre la pesca y su interacción con el ecosistema”.

45. En estos términos, conforme a lo expuesto en el fundamento 19 *supra*, el Sistema de Seguimiento Satelital, se ha constituido como una de las acciones adoptadas por el Ministerio de la Producción relacionada al control y vigilancia de las actividades industriales de explotación de los recursos ictiológicos. Así, el artículo 3° acápito a.5) de la Resolución Ministerial N.° 135-2003-PRODUCE, el inciso f) del artículo 2° de la Resolución Ministerial N.° 281-2003-PRODUCE y el inciso e) del artículo 2° de la Resolución Ministerial N.° 083-2003-PRODUCE, al haber establecido durante su tiempo de vigencia, como obligación para el desarrollo de las actividades extractivas por parte de las empresas pesqueras de nivel industrial “Contar a bordo [de toda embarcación] con la plataforma-baliza del SISESAT, la cual debe emitir permanentemente señales de posicionamiento GPS”, se constituyeron como normas que desarrollaron las finalidades y objetivos que persiguen los citados artículos 9° y 12° de la LGP, así como los artículos 66°, 67° y 68° de la Constitución, y los principios de uso sostenible de los recursos y de precaución contenidos en el Código de Conducta para la Pesca Responsable.
46. Asimismo, teniendo en cuenta que dicha conducta ha sido invocada por la emplazada como infracción mediante los oficios N.°s 2167-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 13 de agosto del 2003, 1687-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de junio del 2003, 1544-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de junio del 2003, 1466-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 3 de junio del 2003, 1285-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 20 de mayo del 2003, 1125-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 6 de junio del 2003, emitidos por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción, y el Oficio N.° V.200-1026, de fecha 4 de junio del 2003, emitido por la Capitanía de Puerto de Ilo –fojas 85, 88, 89, 91, 92, 95 y 90 de autos–, la emplazada ha cumplido con observar la regulación en materia de pesca, no contraviniendo derecho constitucional alguno.

### **Sobre las medidas de suspensión anteriores no ejecutadas**

47. El artículo 14° de la Resolución Ministerial N.° 135-2005-PRODUCE y el artículo 9° de la Resolución Ministerial N.° 281-2003-PRODUCE, establecían que “Las suspensiones de tres (3) días consecutivos, dispuestos al amparo del artículo 11° de la Resolución Ministerial N.° 118-2003-PRODUCE, que no se hubiesen hecho efectivos al término de la vigencia de dicha resolución, deberán ser cumplidos en la presente temporada de pesca que se apertura”, y “ Las embarcaciones suspendidas por tres días o definitivamente, bajo el régimen de la Resolución N.° 083-2003-PRODUCE y que no hubiesen cumplido el término de su suspensión a la fecha de entrada en vigencia de la presente resolución, están impedidas de suscribir el Convenio para participar en el Régimen Provisional de Pesca por los días que les falten cumplir o por un periodo de siete (7) días consecutivos, en el caso de aquellas suspendidas definitivamente”, respectivamente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

48. Como es de verse, las normas cuestionadas contenían medidas dirigidas a hacer cumplir sanciones impuestas durante las temporadas de pesca anteriores que no hubiesen sido cumplidas o ejecutadas en sus términos de imposición. En estos términos, las cuestionadas disposiciones se constituyeron en normas destinadas a ordenar el cumplimiento de actos administrativos que por algún motivo no hayan sido materia de ejecución en su momento, siendo que dicha medida reguladora no contraviene derecho constitucional alguno.
49. De otro lado consideramos que en tanto las medidas sancionadoras dispuestas en aplicación de las Resoluciones Ministeriales N.ºs 118-2003-PRODUCE y 083-2003-PRODUCE hayan sido aplicadas bajo la observancia de los principios del debido proceso y el derecho de defensa de los administrados y presuntos infractores, éstas se encuentran acordes con la normatividad constitucional y legal, toda vez que las medidas sancionadoras tienen por finalidad la protección de los recursos naturales dentro de nuestro litoral.

Por estas razones nuestro voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo referido al cuestionamiento de los artículos 109º a 114º del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, de conformidad con lo expuesto en el fundamento 4, *supra*; porque se declare **FUNDADA** en parte la demanda, por constituir una amenaza cierta e inminente para el derechos de defensa y de prueba de los recurrentes el término “fehaciente” contenido en los artículos 12º de la Resolución Ministerial N.º 135-2003-PRODUCE, así como los artículos 7º de las Resoluciones Ministeriales N.ºs 083 y 281-2003-PRODUCE, de conformidad con lo expuesto en los fundamentos 35 y 36, *supra*, porque se ordene al Ministerio de la Producción que las disposiciones ministeriales de carácter temporal que otorgan la calidad de medio de prueba o prueba “fehaciente” a la información del SISESAT, sólo podrán ser válidamente aplicables en la medida que se otorgue al administrado la oportunidad de contradecir dichos informes; y porque se declare **INFUNDADA** la demanda en los demás extremos.

Sres.

MESÍA RAMÍREZ  
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

Dra. Nadia Iriarte Famo  
Secretaria Relatora (a)



### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el siguiente voto discrepando de lo sostenido por el Magistrado ponente, sustentado en las razones que expongo:

1. Con fecha 18 de septiembre de 2003 la recurrente interpone demanda de amparo contra el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Defensa, invocando lesión a sus derechos constitucionales a la libertad de trabajo, legítima defensa, libertad individual, a no ser sancionado por acto u omisión que no se encuentra previamente calificado en la Ley como infracción, a la presunción de inocencia, libertad de empresa, libre competencia, debido procedimiento, a la tutela efectiva, a obtener una resolución fundada y motivada en derecho, solicitando que se declaren 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, en sus artículos 115° a 117° y el 134° numerales 11, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 36; **c)** El Reglamento de Inspecciones y 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 41° establece el cuadro de sanciones; en particular, las tipificadas con los Códigos N° 10 al 15, pidiendo en este extremo, que el Ministerio de la Producción se abstenga de exigirle la implementación y/o adquisición y/o arrendamiento de equipos requeridos para el funcionamiento del SISESAT (Sistema de Seguimiento Satelital); **c)** Asimismo, solicita que el Ministerio de Defensa se abstenga de impedir el zarpe de sus embarcaciones y, en general, la realización de actividades pesqueras sobre la base de actos que tengan como sustento el SISESAT; **d)** El Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N° 12-2001-PE en sus artículos 109° a 114°; **e)** La Resolución Ministerial N° 281-2003-PRODUCE literales d) y f) del artículo 2° y los artículos 7°, 8°, 9° y 10°; **f)** La resolución Ministerial N° 135-2003-PRODUCE en su artículo 3° literales a.3 y a.5 y los artículos 12°, 13° y 14°; **g)** La Resolución Ministerial N° 83-2003-PRODUCE literales c) y e) del artículo 2° y los artículos 7° y 8° y **h)** Finalmente requiere que los emplazados se abstengan de iniciar o continuar procedimientos destinados a sancionar a su empresa o impedir el zarpe de sus embarcaciones sobre la base de los siguientes actos administrativos:

- El Oficio N.º 2167-2003-PRODUCE/DINSECOVI del 13 de agosto de 2003.
- El Oficio N.º 1687-2003-PRODUCE/DINSECOVI del 26 de junio de 2003.
- El Oficio N.º 1544-2003-PRODUCE/DINSECOVI del 10 de junio del 2003
- El Oficio N.º 1466-2003-PRODUCE/DINSECOVI del 03 de junio de 2003.
- El Oficio N.º 1285-2003-PRODUCE/DINSECOVI del 20 de mayo de 2003.
- El Oficio N.º 1125-2003-PRODUCE/DINSECOVI 06 de junio de 2003 y
- El Oficio N.º V.200-1026 de 4 de junio del 2003.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. El Procurador Público competente deduce la excepción de caducidad, y contesta la demanda manifestando que la normativa cuestionada ha sido emitida dentro del marco de la Ley General de Pesca y el SISESAT que tiene su origen en el Decreto Supremo N.º 00897-PE del 22 octubre de 1997 por lo que dicho sistema no es algo nuevo en consecuencia la pretensión real de la entidad demandante consiste en no estar incurso en un control adecuado de sus embarcaciones pesqueras al cuestionar la regulación del SISESAT.

3. El Vigésimo Noveno Juzgado Civil de Lima, desestimó la excepción deducida y declaró fundada la demanda argumentando que la normativa del SISESAT excede la potestad reglamentaria del Estado. A su turno la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la apelada en el extremo de la excepción y revocó la apelada en cuanto al extremo que la declaró fundada declarándola infundada por estimar que el objetivo del SISESAT son adoptar medidas para un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos.

4. Debemos precisar que el proceso de amparo presenta características especiales de exclusividad que lo distinguen del proceso judicial ordinario. El proceso constitucional se realiza dentro de un estado de necesidad, adquiriendo así el carácter de proceso de urgencia en el que por la documentación suficiente que el demandante presenta con su escrito de demanda, le es permitido al juez constitucional como medida de emergencia una decisión de mérito no obstante la carencia de estación probatoria. En el presente caso, no encuentro evidencias en la documentación ofrecida respecto de los hechos que los actores califican de arbitrarios, por lo que resulta insuperable la exigencia de la etapa de prueba.

5. El Tribunal Constitucional ha establecido en reiterada jurisprudencia que el primer nivel de protección de los derechos fundamentales le corresponde a los jueces del Poder Judicial a través de los procesos judiciales ordinarios. Conforme al artículo 138.º de la Constitución, los jueces imparten justicia con arreglo a la Constitución y las leyes, puesto que la función de éstos está destinada también a garantizar una adecuada protección de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Sostener lo contrario significaría afirmar que el amparo es el único medio para salvaguardar todos los derechos que la Constitución reconoce a toda la nación a pesar de que a través de otros procesos judiciales para los que la ley señala cauces determinados también es posible obtener el mismo resultado.

6. Por lo expuesto, existiendo vías igualmente satisfactorias para la solución del conflicto en necesidad de solución, se debe acudir a éstas para no desnaturalizar los procesos constitucionales, por lo que debe aplicarse el inciso 2) del artículo 5º del Código Procesal Constitucional debiendo ser desestimada la demanda.

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

Sr.  
**JUAN FRANCISCO VERGARA GOTELLI**

Lo que certifico:  
  
Dña. Nadia Mariarte Fariño  
Secretaria Relatora (a)