



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 10106-2006-PA/TC  
LIMA  
PESQUERA FLOR DE ILO S.A.C.

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 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 fundamento de voto del magistrado Vergara Gotelli que se adjunta

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Pesquera Flor de Ilo S.A.C. contra la sentencia de la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 663, su fecha 19 de abril de 2006, que declara infundada en parte la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 27 de mayo de 2004 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 el derecho 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 solicita 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. 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 del: **h)** Los Oficios N.º 834-2003-



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de abril del 2003, N° 915-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 14 de abril del 2003, N° 1778-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 4 de julio del 2003, N° 311-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de agosto del 2003, N° 326-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de agosto del 2003, N° 3220-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de noviembre del 2003 y N.º 294-2004-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 6 de febrero del 2004, emitidos por la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción.

El Procurador Público del Ministerio de la Producción contesta la demanda manifestando que la normatividad cuestionada por la recurrente surge como consecuencia de la expedición de la Ley General de Pesca, por lo que su contenido regula medidas de ordenamiento pesquero y aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, cuyo ecosistema se desarrolla dentro de la zona reservada de las cinco millas marinas. Asimismo, manifiesta que la demanda carece de sustento pues no existe acto lesivo efectuado por su representada destinada a implementar las normas consideradas como inconstitucionales en perjuicio de la demandante.

El Procurador Público del Ministerio de Defensa encargado de los asuntos judiciales de la Marina de Guerra del Perú propone la excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva y contesta la demanda solicitado se la declare improcedente, por considerar que los dispositivos legales cuestionados regulan el Sistema de Seguimiento Satelital, conocido por las empresas pesqueras y que se encuentra destinado a llevar a cabo la implementación y control de las naves a fin de cumplir con los fines del gobierno en materia de pesca.

El Trigésimo Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 31 de enero de 2005, declara infundada la excepción deducida e infundada la demanda por estimar que los artículos 76 incisos 11 y 77 de la Ley General de Pesca deja abierta la posibilidad de incorporar nuevas prohibiciones e infracciones a su reglamento, por lo que no se transgrede el principio de legalidad.

La recurrida confirma la apelada en el extremo que declara infundada la demanda respecto de la vulneración del derecho a la libertad de trabajo y de empresa, y la revoca en el extremo que declara infundada la demanda respecto de la vulneración del derecho de defensa y debido proceso, puntos en los que, reformándola, la declara fundada en ese extremo por considerar que este derecho es lesionado por las resoluciones ministeriales que otorgan la calidad de fehaciente a la información y reportes provenientes del SISESAT.

### FUNDAMENTOS

1. La demandante<sup>1</sup> a través del recurso de agravio constitucional, invocando la vulneración del principio de tipicidad y legalidad, solicita la inaplicación a su caso de las siguientes disposiciones:

<sup>1</sup> Mediante Resolución de fecha 14 de abril de 2008, este Colegiado declaró la sucesión procesal a favor de CFG INVESTMENT S.A.C., pasando la referida empresa a ocupar el lugar de la demandante en el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) La primera parte del artículo 117°, así como los numerales 11, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 36 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por el Decreto Supremo N.° 012-2001-PE;
  - b) 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, 11, 12, 13, 14 y 15; y,
  - c) El Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), aprobado por el Decreto Supremo N.° 026-2003-PRODUCE, en sus artículos 8°, 10° y 13.
2. La demandante mediante su recurso de agravio constitucional considera que la decisión de la recurrida convalida la irregular actuación de la Administración al establecer infracciones y aplicar sanciones por vía reglamentaria, excediendo el marco de la ley, vulnerándose el principio de tipicidad y legalidad, y que dichas normas son autoaplicativas, pues vulneran sus derechos fundamentales sin requerirse acto de ejecución por parte de la Administración.

### Consideraciones previas

3. En principio, de la revisión de los actuados se advierte que las instancias inferiores no han efectuado pronunciamiento alguno respecto del extremo relacionado con el cuestionamiento de los artículos 109° a 114° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.° 012-2001-PE, razón por la cual se habría producido un quebrantamiento de forma en la tramitación de la presente causa; sin embargo y teniendo en consideración que este el Tribunal Constitucional ya ha emitido pronunciamientos en materia de pesca, relacionado con el extremo citado, considera que en virtud de los principios de celeridad, economía procesal y tiempo y transcurrido debe emitir pronunciamiento respecto a dicho extremo.
4. En este sentido y como ya lo ha expresado este Colegiado en reiterada jurisprudencia relacionada con la legislación en materia de pesca, debe desestimarse la demanda 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.

### Proceso de amparo contra normas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. 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. En segundo lugar, la procedencia del amparo es consecuencia de la amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales que representa el contenido 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 autoaplicativa representa, la demanda de amparo interpuesta contra ésta deberá ser estimada antes del ejercicio del control difuso de constitucionalidad contra ella, y determinándose su consecuente inaplicación<sup>2</sup>.
6. En el presente caso, según lo alegado por las recurrentes 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 del derecho al debido proceso, el derecho de defensa y el principio de legalidad en sede administrativa.

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

7. Conforme a lo expuesto por este Tribunal en el Caso Pesquera Mistral<sup>3</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.
8. Ahora bien, este Tribunal Constitucional respecto de la regulación ministerial materia de controversia en la STC N.º 5719-2005-PA/TC, ha dicho que ésta contenía una serie de términos que efectivamente afectaban derechos constitucionales, y por ello 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; 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-

<sup>2</sup> STC N.º 4677-2004-PA/TC, fundamento 4.

<sup>3</sup> STC N.º 5719-2005-PA/TC.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

9. 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**

10. El Tribunal Constitucional ha expresado en reiterada jurisprudencia<sup>4</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.
11. 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.
12. 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”.

<sup>4</sup> STC N.°s 5719-2005-PA/TC, 0010-2002-AI/TC y 2050-2002-AA/TC.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. En el plano legal, el artículo 1° de la Ley General de Pesca –Decreto Ley N.º 25977– dispone que “La presente Ley tiene por objeto normar la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos y de asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, optimizando los beneficios económicos, en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad”. Asimismo, el artículo 2° prescribe que “Son patrimonio de la Nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En 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”.
14. 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” (subrayado nuestro).
15. 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.
16. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de 2 horas, en áreas reservadas o prohibidas, de acuerdo a la información presentada por el SISESAT»»<sup>5</sup>.

17. 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.
18. En este sentido, y conforme a la regulación detallada, se advierte que la conducta atribuida a las embarcaciones PISCIS V y LOURDES, pertenecientes a la empresa pesquera demandante a consecuencia de la supervisión efectuada por parte de la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia –realizar operaciones de pesca dentro de las cinco millas marinas, corroborado con el reporte del SISESAT ; y presentar velocidades de faena de pesca dentro de las cinco millas marinas, según se desprende de los oficios cuestionados que corren a fojas 89, 95, 98, 101, 105, 108 y 114–, 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.

19. En estos términos, al invocar como infracciones mediante los oficios cuestionados (fojas 89, 95, 98, 101, 105, 108 y 114 de autos), dentro del Régimen de Pesca, los supuestos antes referidos, 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.

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Constitución y el procedimiento administrativo a nivel pesquero

20. En principio, importa 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° 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.”
21. 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>6</sup>.

### En el caso concreto

22. Conforme se ha expuesto en los fundamentos 14, 15 y 16 *supra* y el artículo 1° de la Ley N.º 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, tenemos que 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.º 012-2001-PE

23. De acuerdo con la pretensión del demandante y conforme a lo expuesto en el fundamento 11 *supra*, corresponde efectuar un análisis en cuanto a 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.

<sup>6</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

24. En primer lugar, se aprecia 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 en contrario, vulnerando su derecho al debido proceso (fojas 205 y 206 de autos).
25. Ahora bien, con fecha 7 de abril del 2006, se publicó el Decreto Supremo N.º 008-2006-PRODUCE, mediante el que se modificaron los artículos 115° y 116°, 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.
26. Asimismo y conforme lo 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 117° del Reglamento en cuestión, adecuándose la normatividad pesquera a lo expresado por este Tribunal en la STC N.º 5719-2005-PA.
27. De acuerdo a lo alegado por la demandante, este Colegiado considera 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.
28. De otro lado, los numerales 11, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 36 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 por considerar que no cumplen con el principio de legalidad en materia de regulación sancionadora a nivel administrativo.

Las infracciones bajo cuestionamiento establecen lo siguiente:

“11) 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.

25) Incumplir con instalar oportunamente los equipos, terminales de a bordo y los sensores conformantes del Sistema de Seguimiento Satelital para las embarcaciones pesqueras.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 26) 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.
- 27) 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.
- 28) 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.
- 29) No enviar el reporte de pesca en la forma, modo y oportunidad que se establezcan.
- 30) Retirar la plataforma baliza del SISESAT del lugar de la embarcación donde fue instalado sin autorización.
- 36) 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”.
29. 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>7</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”.

<sup>7</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

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.

30. 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 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, 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**

31. La accionante ha cuestionado las conductas tipificadas en los Códigos N.º 10, 11, 12, 13, 14 y 15, del artículo 41° del decreto bajo análisis, sin embargo, tras su revisión, considero que dichas conductas se encuentran directamente relacionadas con las infracciones contenidas en las los incisos 11, 25, 27, 28, 29, 30 y 36 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 28, 29 y 30, *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 también debe desestimarse.

### **Sobre los Oficios N° 834-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de abril del 2003, N° 915-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 14 de abril del 2003, N° 1778-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 4 de julio del 2003, N° 311-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de agosto del 2003, N° 326-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 26 de agosto del 2003, N° 3220-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 10 de noviembre del 2003 y N.º 294-2004-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, de fecha 6 de febrero del 2004**

32. Finalmente, conforme se puede apreciar de los citados oficios que corren a fojas 89, 95, 98, 101, 105, 108 y 114 de autos, la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio de la Producción, en virtud de lo constatado según los informes emitidos por el Sistema de Seguimiento Satelital de esa Dirección Nacional, entre ellos, los informes del SISESAT (fojas 93-94, 96-97, 99-100, 102-104, 106-107, 109-113, 115-117 y 321-322), decidió abrir procedimiento



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativo sancionador en contra de la demandante, debido a que las embarcaciones PISCIS V y LOURDES -de propiedad de la demandante- incurrieron en presuntas infracciones reguladas en la Ley General de Pesca y su Reglamento, procediéndose a otorgarle 7 días desde el día siguiente de la notificación del oficio en cuestión a fin de que procediera a presentar sus descargos.

33. En tal sentido, la actuación de la Administración se encuentra acorde con el ejercicio del derecho de defensa de los administrados, pues otorgó a la demandante el plazo correspondiente para la realización de los descargos frente a la infracción imputada, esto es, otorgándosele la posibilidad real y efectiva de que hiciera ejercicio de su derecho de contradicción, dentro de un plazo posterior a la realización de la notificación de los cuestionados oficios N.º 834-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, N.º 915-2003- PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, N.º 1778-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, N.º 311-2003-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, N.º 3220-2003 - PRODUCE/DINSECOVID svs, y N.º 294-2004-PRODUCE/DINSECOVI-Dsvs, según consta el sello de recepción de fechas 15 de mayo del 2003 (fojas 101), 19 de abril del 2003 (fojas 98), 9 de julio del 2003 (fojas 105), 28 de agosto del 2003 (fojas 108), 28 de agosto del 2003 (fojas 89), 12 de noviembre del 2003 (fojas 114) y 11 de febrero del 2004 (fojas 95), respectivamente, por lo que no existe vulneración de derecho constitucional alguno. Siendo así, también debe desestimarse este extremo de la demanda.

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

### 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 **INFUNDADA** la demanda en los demás extremos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ  
VERGARA GOTELLI  
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI  
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 10106-2006-AA/TC  
LIMA  
PESQUERA FLOR DE ILO S.A.C.

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente voto por los siguientes fundamentos:

1. Con fecha 27 de mayo de 2004 la recurrente interpone demanda de amparo contra los Ministerios de la Producción y de Defensa, acusando afectación de sus derechos constitucionales a la libertad de trabajo, al debido proceso, a la legítima defensa, a no ser sancionado por acto u omisión que no se encuentre previamente calificado en la ley como infracción, ni sancionado con pena no prevista en la ley (principio de legalidad en materia administrativa sancionadora), a la presunción de inocencia, a la libertad de empresa y a la libre competencia, al debido procedimiento administrativo y a la tutela efectiva, a obtener una resolución fundada y motivada en derecho, por la aplicación del Sistema de Seguimiento Satelital (Sisesat), así como de exigir la implementación de dicho sistema a su empresa; por lo que solicitan se declare inaplicables **a)** El Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital aprobado por el Decreto Supremo N° 026-2003-PRODUCE; **b)** El Reglamento de la Ley General Pesca aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, artículos 115° a 117° y 134°, numerales 11, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 36; **c)** El Reglamento 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° 10,11,12,13,14 y 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). 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° 012-2001-PE, artículos 109° a 114°; **e)** Finalmente solicita se ordene a los emplazados se abstenga de iniciar o continuar procedimientos destinados a sancionar a su empresa o impedir el zarpe de sus embarcaciones sobre la base de oficios emitidos por la Dirección Nacional de Seguimiento y Vigilancia del Ministerio de la Producción.
2. El Procurador Público del Ministerio de Defensa encargado de los asuntos judiciales de la Marina de Guerra del Perú propone la Excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva y contesta la demanda solicitando que la demanda se declare improcedente considerando que los dispositivos legales cuestionados regulan el Sistema de Seguimiento Satelital conocido por las empresas pesqueras y que se encuentra



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

destinado a la implementación y control de las naves a fin de cumplir con los fines de gobierno en materia de pesca.

3. El Trigésimo Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima con fecha 31 de enero de 2005 declaró infundada la excepción deducida e infundada la demanda por estimar que los artículos 76 incisos 11 y 77 de la Ley General de Pesca deja abierta la posibilidad de incorporar nuevas prohibiciones e infracciones a su reglamento, por lo que no se transgrede el principio de legalidad.
4. La recurrida confirma la apelada en el extremo que declara infundada la demanda respecto a la vulneración del derecho a la libertad de trabajo y de empresa, y revoca en el extremo que declara infundada la demanda respecto de la vulneración del derecho de defensa y debido proceso y reformándola declara fundada ese extremo de la demanda considerando que este derecho es lesionado por las resoluciones ministeriales que otorgan la calidad de fehaciente a la información y reportes provenientes del SISESAT.
5. En el presente caso observamos que el demandante es una persona jurídica que pretende por medio del proceso de amparo anular sanciones administrativas impuestas por órgano competente. En tal sentido debo expresar que en la causa N° 00291-2007-PA/TC emití un voto singular respecto a la legitimidad para obrar activa en los procesos constitucionales en el que manifesté que:

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

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

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

También es importante señalar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos - “Pacto de San José de Costa Rica”- expresa en el artículo primero, inciso dos, que debe entenderse que persona es todo ser humano, haciendo referencia marcada al precisar que los derechos reconocidos en la señalada disposición internacional están referidos sólo a la persona humana.

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

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

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

### **La Persona Jurídica.**

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Esto quiere decir que nuestra legislación civil ordinaria ha contemplado tal separación precisando los derechos y obligaciones de una y otras. En lo que respecta a las personas morales que denomina jurídicas, hace la ficción de señalar la decisión libre de varias personas naturales de formar un conglomerado con objetivos iguales pero con identidad propia distinta a la de cada una de las personas naturales que crearon dicha "persona" ideal. Dotada así de derechos y obligaciones la "persona jurídica" tiene atribuciones que no corresponden a los derechos de las personas naturales que la crearon con entera libertad. Cabe recalcar que los fines de la persona jurídica obviamente son distintos a los fines de la persona natural, puesto que la reunión de éstas se da por intereses comunes, que conforman interés propio y distinto diferente a los intereses personales de cada uno de sus integrantes, pudiendo tener fines de lucro.*

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Por estas razones debería declararse improcedente la demanda.

Sr.

**VERGARA GOTELLI**

**Lo que certifico:**

**Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI**  
SECRETARIO RELATOR