

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA
INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN
PESCA.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1393, Decreto Legislativo que regula la interdicción en las actividades ilegales en pesca.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Sexta Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 24 de enero de 2024, contando con los votos favorables de los señores congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides¹, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco², Ventura Angel³, Tacuri Valdivia, Marticorena Mendoza y Burgos Oliveros⁴.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1393, Decreto Legislativo que regula la interdicción e las actividades ilegales en pesca, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 6 de setiembre de 2018.

Mediante el Oficio N° 220-2018-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1393. Así, dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 11 de setiembre de 2018.

Finalmente, mediante el Oficio N° 876-2022-2023/CCR-CR, de fecha 24 de octubre de 2022, y el Oficio N° 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de esta subcomisión la relación de normas sujetas a control constitucional, cuyos informes respectivos se encontraban pendientes de elaboración, entre los que se encontraba el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

¹ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

² Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

³ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁴ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA
INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN
PESCA.**

El Decreto Legislativo 1393 consta de tres capítulos, catorce artículos, tres disposiciones complementarias finales, una única disposición complementaria transitoria y dos disposiciones complementarias modificatorias.

De acuerdo con su artículo 1, el decreto legislativo bajo comentario tiene por objeto establecer acciones de interdicción con la finalidad de combatir las actividades ilegales en la pesca y las relacionadas a ellas para contribuir a garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales, estableciéndose asimismo que su aplicación, conforme lo dispone su artículo 2, se extiende a todo el territorio nacional.

El artículo 3 define a la pesca ilegal como “toda actividad que afecta o pueda afectar a los recursos hidrobiológicos que se realice con incumplimiento de la normativa de la materia, sea esta administrativa o penal”, precisando las actividades que aquella comprende.

Por su parte, el artículo 4 regula lo relativo a la interdicción de la pesca ilegal. Al respecto, se señala que las actividades de pesca ilegal (sean equiparables a ilícitos administrativos o a delitos) determinan el inicio de las acciones de interdicción, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar.

Complementariamente, los artículos 5, 6 y 7 del Decreto Legislativo 1393 describen las acciones de interdicción respecto de las actividades ilegales relacionadas con los recursos hidrobiológicos, respecto de las actividades de construcciones de astillero, embarcación pesquera, planta de procesamiento, muelle, desembarcadero pesquero o punto de desembarque, ilegales, y respecto del uso de instrumentos prohibidos para la captura o extracción del recurso hidrobiológico, respectivamente.

De otro lado, el artículo 8 del decreto legislativo bajo comentario establece el procedimiento de las acciones de interdicción y las entidades competentes para su activación y ejecución, así como los medios y formalidades para su realización. En ese sentido, los artículos 9, 10 y 11 versan sobre las acciones de interdicción de desguace de embarcación pesquera sin permiso de pesca o sin autorización de incremento de flota o licencia de construcción, de interdicción de destrucción, y de decomiso, respectivamente.

Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto Legislativo 1393, la implementación de las disposiciones referidas a las acciones de interdicción mencionadas es progresiva y se encuentra a cargo de cada una de las entidades competentes, en el marco de sus competencias, correspondiendo a las entidades involucradas, según lo señalado en el artículo 13 del decreto legislativo bajo comentario, financiar su implementación con cargo a su propio

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

presupuesto, en el marco de las leyes anuales de presupuesto, de acuerdo con las competencias de cada entidad y sujetándose a la normativa vigente, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Finalmente, el artículo 14 dispone que el presente decreto legislativo debe ser refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de la Producción, el Ministro de Defensa, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y el Ministro del Interior.

En cuanto al análisis de las disposiciones complementarias finales, de la única disposición complementaria transitoria, así como de las dos disposiciones complementarias modificatorias, debemos señalar que aquel será realizado con ocasión del desarrollo del control de apreciación.

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo “(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.⁵

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que

“[e]n la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría.”⁶

⁵ López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

⁶ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada y en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo⁷ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.⁸

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁹. Esto es así porque:

“(…) al ser la delegación el resultado de una coparticipación en la elaboración de la norma delegada, el nivel de ley que adquiere el decreto —que le permite ubicarse en la jerarquía de fuentes en el mismo nivel que las otras leyes— lo obtiene precisamente por esa disposición constitucional que atiende a la naturaleza del órgano del cual proviene la delegación.”¹⁰

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que “los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.¹¹ De ello se sigue que los operadores jurídicos “(…) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (…)”¹²

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas “en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución”¹³, mientras que las potestades discrecionales

⁷ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁸ Donayre Pasquel, Patricia. Los decretos legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. Fondo Editorial del Congreso del Perú: Lima, 2001, p. 140.

⁹ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

¹⁰ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

¹¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

¹² De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

¹³ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

son las que “permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad.”¹⁴

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)¹⁵, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario “(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal.”¹⁶

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.¹⁷

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos.

El ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuáles y cuáles no son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa.¹⁸

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹⁶ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹⁷ Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).¹⁹

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

| | MATERIAS DELEGABLES | MATERIAS INDELEGABLES | BASE CONSTITUCIONAL |
|-------------------|--------------------------------|---|--------------------------|
| PARLAMENTO | Todas a la Comisión Permanente | <ul style="list-style-type: none"> • Reforma constitucional • Aprobación de tratados internacionales • Leyes orgánicas • Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. | Artículo 101, numeral 4. |
| | Todas al Poder Ejecutivo | Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente | Artículo 104. |

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.²⁰ En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

²⁰ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA
INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN
PESCA.**

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1393

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 90.

El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.

b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.

c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”.

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de él al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1393 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el jueves 6 de setiembre de 2018 e ingresó al Área de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

Trámite Documentario del Congreso de la República el lunes 11 de setiembre de 2018 mediante el Oficio N° 220-2018-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la precitada Ley 30823, publicada el 19 de julio de 2018 en el Diario Oficial “El Peruano”, establece el plazo de 60 días calendario al Poder Ejecutivo para ejercer sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1393 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 06 de setiembre de 2018, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.

4.2. Aplicación del control material (tres tipos)

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.²¹ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1393 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

La ley autoritativa en el presente caso es la Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado, publicada el 19 de julio de 2018.

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

De acuerdo con dicha ley, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de sesenta (60) días calendario, en cinco materias: i) tributaria y financiera, ii) gestión económica y competitividad, iii) integridad y lucha contra la corrupción, iv) la modificación de la Ley 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública, y v) modernización del Estado.

Estas cinco materias mencionadas tienen a su vez autorizaciones concretas, las cuales se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Cuadro que describe las materias delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30823 (Ley autoritativa)

| MATERIA | AUTORIZACIONES GENERALES |
|---------------------------------------|---|
| 1) Tributaria y financiera | a) Modificar la Ley del Impuesto a la Renta, sin que ello implique el incremento de la tasa del impuesto a la renta empresarial de los contribuyentes domiciliados en el Perú, ni la modificación de la tasa máxima y el tramo inafecto del impuesto a la renta que grava las rentas de trabajo de los contribuyentes domiciliados, ni la modificación sobre el tratamiento tributario de las micro y pequeñas empresas (MYPE). |
| | b) Modificar la legislación tributaria y financiera |
| | c) Crear un producto previsional no obligatorio, inafecto a la renta de las personas naturales y de la contribución al Seguro Social de Salud (EsSalud) |
| | d) Modificar el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo |
| | e) Modificar el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT) como mecanismo de control tributario |
| | f) Modificar y uniformizar la legislación nacional en materia del uso generalizado del comprobante electrónico. |
| | g) Modificar el Texto Único Ordenado del Código Tributario |
| | h) Establecer los mecanismos que permitan al Tribunal Fiscal y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de la Administración Tributaria (SUNAT) fortalecer y optimizar su gestión, así como mejorar su marco normativo. |
| | i) Simplificar la regulación y demás aspectos relativos a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del impuesto general a las ventas (IGV). |
| | j) Modificar el Decreto Legislativo que aprueba la Ley Penal Tributaria y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros. |
| | k) Adecuar la legislación nacional a los estándares internacionales emitidas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y las mejores prácticas internacionales para la lucha contra la elusión y evasión fiscal, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. |
| 2) Gestión económica y competitividad | a) Modificar los parámetros de actualización de las bandas de precios de los productos afectos al Fondo para la Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo. |
| | b) Rediseñar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local (FONIPREL) para integrar al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas |

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

| | |
|--|--|
| | <p>Rurales (FONIE), así como facilitar el proceso de liquidación de proyectos a los gobiernos regionales y locales, y la continuidad de inversiones.</p> <p>c) Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, así como promover la formalización laboral.</p> <p>d) Actualizar el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros.</p> <p>e) Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades, y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción.</p> <p>f) Incluir en la aplicación de la Ley 27360, Ley que Aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, a las actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.</p> <p>g) Modificar la Ley 28044, Ley General de Educación, con el objeto de elaborar el marco normativo integral que regule la organización, gobierno, régimen académico, perfil directivo y docente idóneo para la gestión de los centros de educación técnico-productiva.</p> <p>h) Optimizar la regulación del transporte en todas sus modalidades, facilitando el cabotaje nacional e internacional de carga y pasajeros.</p> |
| 3) Integridad y lucha contra la corrupción | <p>a) Modificar el Código Penal a fin de impedir que las personas condenadas por los delitos de lavado de activos, tráfico ilícito de drogas y financiamiento del terrorismo puedan prestar servicios al Estado bajo cualquier modalidad.</p> <p>b) Modificar la legislación vigente sobre la gestión de intereses en el Estado, relacionadas con los registros preventivos, las agendas oficiales de funcionarios y los registros de visitas.</p> <p>c) Incorporar en el Código Penal los delitos de corrupción en el sector privado que atenten contra la libre y leal competencia empresarial.</p> <p>d) Modificar la legislación vigente sobre la pérdida o extinción de dominio.</p> <p>e) Facilitar la administración, por parte del Estado, de los bienes incautados, decomisados o declarados en pérdida de dominio.</p> <p>f) Establecer restricciones para la utilización de dinero en efectivo en las operaciones de comercio exterior y regular los medios de pago válidos, pudiendo tipificar infracciones y establecer sanciones, respetándose los principios de legalidad y tipicidad.</p> <p>g) Modificar las atribuciones de fiscalización de la Administración Tributaria y Aduanera a fin de combatir la informalidad y la evasión tributaria que se produce en la importación de mercancías.</p> |
| 4) Modificación de la Ley 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública | <p>a) Establecer medidas para optimizar los servicios a favor de personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo a las personas en situación de pobreza o pobreza extrema.</p> <p>b) Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar, acoso, feminicidio y otros, así como crear el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e integrantes del Grupo Familiar.</p> <p>c) Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad, garantizar el derecho al ejercicio de su capacidad jurídica en condiciones de igualdad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras en situación de vulnerabilidad.</p> |
| 5) Modernización del Estado | <p>a) Modernizar los sistemas Administrativos del Estado, excepto los referidos a Defensa Judicial del Estado y Control, con el objetivo de mejorar la gestión, productividad, eficiencia y efectividad de las entidades públicas.</p> |

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA
 INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN
 PESCA.**

| | |
|--|---|
| | b) Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción. |
| | c) Perfeccionar la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, del Decreto Legislativo 1310 que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa y otras normas con rango de ley, con el fin de simplificar trámites administrativos. |
| | d) Implementar servicios y espacios compartidos por parte de las entidades públicas, así como establecer disposiciones para el gobierno digital y las plataformas multiservicios y de trámites que faculten a las entidades públicas para delegar la gestión y resolución de actos administrativos a otras entidades públicas bajo criterios que prioricen eficiencia, productividad, oportunidad y mejora de servicios para el ciudadano y la empresa, o a terceros, en las etapas previas a la emisión de la resolución que contenga la decisión final de la entidad. |
| | e) Fortalecer el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de la precisión de sus competencias, regulaciones y funciones, de acuerdo, entre otros, con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sin afectar la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. |
| | f) Promover la consolidación institucional de las mancomunidades municipales, aprovechando las ventajas de la gestión intermunicipal para asegurar la óptima prestación de servicios. |
| | g) Establecer medidas que garanticen la continuidad de los servicios en las transferencias de cada gestión de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, así como actualizar el marco normativo y fortalecer la gestión institucional de los tribunales administrativos y los órganos colegiados de los organismos públicos con el fin de aligerar la carga procesal o procedimientos a su cargo y mejorar su eficiencia, en el marco del proceso de modernización. |

A partir del contenido de la Ley 30823 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1393 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señala que este tiene por objeto establecer acciones de interdicción con la finalidad de combatir las actividades ilegales en la pesca y las relacionadas a ellas para contribuir a garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales.

Asimismo, se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el literal e) del numeral a del artículo 2 de la Ley 30823. En efecto, el referido literal señala lo siguiente:

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

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

(...)

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

(...)

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

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1393 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación:

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, el diferente nivel de intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo por parte del Poder Ejecutivo, como producto de la ponderación de los elementos de juicio disponibles al momento de ejercer su discrecionalidad, debe encontrarse dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas.²²

Sin embargo, si bien este control es de carácter formal, puede convertirse en un control de contenido si se advierte que el órgano objeto de control hubiera incurrido en alguna inconstitucionalidad y deba rectificarse su medida.

Habiendo explicado los alcances del presente control, corresponde analizar si el Decreto Legislativo 1393 observa los mencionados requisitos. Así, corresponde describir los dos principales problemas públicos identificados por dicho decreto legislativo y posteriormente realizar el control de apreciación respecto de su articulado.

i) Sobre los antecedentes y el problema público identificado

De acuerdo con la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1393, existe información oficial que permite concluir que en los últimos cinco años de los

²² Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 80.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA
INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN
PESCA.**

reportes de ocurrencia de infracciones administrativas se observa un promedio de 1352 administrados sancionados por año. Asimismo, en el año 2017 el mayor número de administrados sancionados corresponde a infracciones realizadas por las embarcaciones pesqueras (41,3%), seguido de los establecimientos de comercialización (20,4%) y vehículos (16,0%).²³

En efecto, según la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú:

- Al año 2017 existen un total de 113 astilleros, varaderos y diques en la zona costera con licencia de operación suspendida, vencida o cancelada.
- Las zonas donde se han identificado construcciones ilegales son Chimbote, Ilo, Paita y Zorritos, siendo Paita la zona más recurrente con 17 lugares donde realizan construcciones ilegales.
- Canceló o no otorgó matrículas a 277 naves por procesos de fiscalización posterior. Los principales motivos que ocasionaron esto fueron la existencia de certificados de prematrículas y de matrículas falsas, así como la suplantación de folios.

Por su parte, según la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción del Ministerio de la Producción:

- Durante los últimos cuatro años a nivel nacional se sancionaron plantas de producción que procesaron recursos sin contar con la correspondiente licencia de operación o sin ser los titulares de los derechos. Asimismo, se sancionaron embarcaciones por extraer recursos hidrobiológicos sin el respectivo permiso o con el derecho administrativo suspendido. Además, se sancionó astilleros por la construcción, modificación o reconstrucción de embarcaciones durante periodos no permitidos o sin contar con la autorización de incremento de flota.
- El mayor volumen decomisado corresponde al recurso anchoveta, con 90,7% y 84,9% del total volumen extraído de forma ilegal, para los años 2016 y 2017, respectivamente. En menor proporción, los recursos caballa y bonito tuvieron una alta incidencia en el volumen decomisado.
- A nivel de región, en los últimos cinco años si bien el número de sanciones consignadas se concentraron en la Zona Norte del litoral costero, el mayor

²³

Informe N* 0009-2018-PRODUCE/SG/OGEIEE/OEE-hgomez, elaborado por la Oficina General de Evaluación de Impacto y Estudios Económicos. Citado por el Decreto Legislativo 1393, Exposición de Motivos, p. 1.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA
INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN
PESCA.**

volumen decomisado de recursos hidrobiológicos proviene de la Zona Centro - Sur.

- En el año 2017 el mayor número de las sanciones levantadas se concentraron en la Zona Norte (1930 sanciones), siendo Áncash la región con el mayor registro (1112 sanciones), seguido de Piura (476 sanciones). No obstante, la Zona Centro-Sur presenta el mayor volumen decomisado de recursos hidrobiológicos (8799 TM), concentrándose en Ica (5058 TM) y Lima (3120 TM).
- Respecto a las infracciones cometidas por las embarcaciones pesqueras, las embarcaciones de mayor y menor escala acumulan el mayor número de sanciones ejecutadas por infracciones en la actividad extractiva, y a su vez registran el mayor volumen decomisado de recursos hidrobiológicos.
- En la pesca de mayor y menor escala y la pesca artesanal existe una alta incidencia respecto de la infracción relativa a la extracción de los recursos hidrobiológicos en tallas menores a los establecidos. Tales actividades además se realizan sin la concesión, autorización, permiso o licencia correspondiente, o esta se encuentra suspendida, produciéndose de esta manera la pesca ilegal del recurso hidrobiológico.

Del mismo modo, de acuerdo con el Censo Nacional de la Pesca Artesanal del Ámbito Marítimo 2012:

- Una característica de la pesca artesanal es el alto grado de informalidad (48% de los pescadores artesanales y 59% de los armadores) a nivel nacional, pues existen buzos sin patente, pescadores sin carnet, embarcaciones sin matrícula y armadores sin permiso de pesca vigente.
- La actividad extractiva realizada por pescadores informales sin la presencia de las medidas de ordenamiento pone en riesgo la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos.

En ese sentido, siguiendo a la exposición de motivos del decreto legislativo bajo comentario, se puede inferir que “la extracción de los recursos hidrobiológicos incumpliendo la normativa vigente representa un gran costo de oportunidad para el sector, debido a que dicho recurso de haberse mantenido libre en el mar, pudo haber continuado su etapa de crecimiento para ser aprovechada en una siguiente temporada de pesca.”²⁴

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA
INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN
PESCA.**

De otro lado, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1393 identifica un segundo problema público, relativo a la ejecutoriedad de las resoluciones sancionadoras del Ministerio de la Producción en materia pesquera. En efecto, según lo informado por la Procuraduría Pública del Ministerio de la Producción, los problemas que impiden la ejecución de las sanciones administrativas en materia pesquera son:

- La aplicación del literal e) del numeral 16.1 del artículo 16 del TUO de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado mediante Decreto Supremo 018-2008-JUS, ha incrementado el volumen de los procesos judiciales. En efecto, desde el año 2013 ha existido una tendencia de aumento de carga procesal cuyo mayor porcentaje está representado por las demandas contencioso administrativas. y el Consejo de Apelación de Sanciones.
- La excesiva demora en el trámite y en la resolución de los procesos contenciosos administrativos por parte del Poder Judicial (cuya duración es de 2 a 5 años aproximadamente), poniéndose en riesgo la ejecución de las sanciones, debido a las situaciones de insolvencia, fusiones, escisiones, entre otros, haciendo que, luego del proceso judicial, las empresas sancionadas no cuenten con saldos susceptibles de embargo.
- El ejercicio abusivo del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva por parte de los administrados, puesto que en ocasiones utilizan los procesos constitucionales y los de revisión judicial para evitar la ejecución de las sanciones impuestas. Estaríamos, pues, ante maniobras dilatorias, ya que el 99% de dichos procesos concluyen con un pronunciamiento favorable para el Ministerio de la Producción, lo cual impedirían que las sanciones cumplan su efecto disuasorio.

En consecuencia, la mencionada exposición de motivos concluye que resulta necesario “adoptar determinadas medidas que eviten la generación del problema antes descrito, por cuanto su no adopción implica que se siga destinando recursos presupuestales de manera ineficiente y además que se ponga en riesgo el cumplimiento de las sanciones y por ende el carácter disuasivo de las mismas.”²⁵ De ahí que el Decreto Legislativo 393 tenga como finalidad:

“(…) coadyuvar al aprovechamiento y conservación sostenible de los recursos naturales a fin de garantizar su preservación para las generaciones futuras; así como velar por la protección y preservación del medio ambiente, teniendo en cuenta la gravedad de las actividades ilegales en pesca las que son perjudiciales para los

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

recursos naturales y afectan el medio ambiente, finalmente también evitar que se continúe con las mencionadas conductas ilegales.”²⁶

La finalidad aludida además se encuentra en concordancia con lo señalado en el Decreto Supremo 012-2009-MINAM que aprueba la “Política Nacional de Ambiente”, el “Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada”, elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), así como con los Informes N° 0001-2017-PRODUCE/DGSFS-PA-ddafieno-dchang y N° 003-2017-PRODUCE/DGSFS-PA-ddafieno-dchang, ambos elaborados por la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción del Ministerio de la Producción.²⁷

ii) Sobre el articulado del decreto Legislativo 1393

Como mencionamos *supra*, el artículo 3 del Decreto Legislativo 1393 define a la pesca ilegal como “toda actividad que afecta o pueda afectar a los recursos hidrobiológicos que se realice con incumplimiento de la normativa de la materia, sea esta administrativa o penal.”

El mismo artículo precisa, a través de sus seis numerales, que las actividades relativas a la pesca ilegal comprenden los siguientes supuestos principales:

“Artículo 3.

(...)

- 3.1. Construcción, instalación o funcionamiento de cualquier infraestructura sin el título habilitante correspondiente, que sirva para la construcción de embarcaciones pesqueras.
- 3.2. Construcción o modificación de una embarcación pesquera, sin contar con autorización de incremento de flota o licencia de construcción.
- 3.3. Construcción, instalación u operación de planta de procesamiento pesquero sin autorización o licencia de operación correspondiente.
- 3.4. Construcción u operación de muelle, desembarcadero pesquero o punto de desembarque sin autorización correspondiente.
- 3.5. La extracción de recursos hidrobiológicos con embarcación pesquera sin el permiso de pesca correspondiente.

²⁶ Decreto Legislativo 1393, Exposición de Motivos, p. 7.

²⁷ Decreto Legislativo 1393, Exposición de Motivos, p. 5.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
 “Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

- 3.6. El uso o transporte o posesión de arte de pesca, aparejo o equipo no autorizado o prohibido; así como explosivos o sustancias tóxicas.”

De acuerdo con la citada exposición de motivos, la regulación de las actividades prohibidas en dicho artículo obedece a la necesidad de elevar a rango de ley lo que ya existe a nivel administrativo. En efecto,

“(…) las actividades ilegales antes señaladas y establecidas en el presente Decreto Legislativo, se encuentran tipificadas en el Reglamento de la Ley General de Pesca y se encuentran detalladas en el Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, así como en la Tabla de Infracciones y Sanciones del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1147, que Regula el Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las Competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2014-DE, (...)”.²⁸

De otro lado, conforme a lo señalado en el artículo 4 del presente decreto legislativo, las actividades de pesca ilegal determinan el inicio de las acciones de interdicción mencionadas, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales de ser el caso. Estas acciones de interdicción se realizan —continúa el citado artículo— de manera conjunta por el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú o la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), según corresponda, con independencia de que aquellas sean ilícitos administrativos o penales.

Los siguientes tres artículos establecen la vinculación entre las acciones de intervención específicas (descritas en el artículo 3), y los casos particulares de las actividades ilegales ellos (artículos 5, 6 y 7). En ese sentido, a continuación, se presenta un cuadro donde se aprecia la referida vinculación:

Cuadro 3
Cuadro donde se muestra la vinculación entre las acciones de intervención específicas, descritas en el artículo 3, y los casos particulares de las actividades ilegales ellos (artículos 5, 6 y 7)

| ACTIVIDADES ILEGALES ESPECÍFICAS DESCRITAS EN EL ARTÍCULO 3 | ACCIONES DE INTERDICCIÓN APLICABLES SEGÚN LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 5, 6 Y 7 | |
|---|--|------------|
| 3.1. Construcción, instalación o | 6.1 Intervención y descerraje del lugar en el que se advierta la construcción y funcionamiento del astillero o | Artículo 6 |

²⁸ Decreto Legislativo 1393, Exposición de Motivos, p. 8.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

| | | |
|---|--|------------|
| funcionamiento de cualquier infraestructura sin el título habilitante correspondiente, que sirva para la construcción de embarcaciones pesqueras. | cualquier otra infraestructura que sirva para la construcción de embarcaciones pesqueras; y, decomiso de la maquinaria y equipos que se encuentren en dicho lugar o destrucción de las mismas cuando no resulte viable su decomiso; así como el posterior desguace de la embarcación en el estado en que se encuentre o destrucción de cualquiera de sus partes cuando se verifique la actividad ilegal señalada en el numeral 3.1 del artículo 3. | |
| 3.2. Construcción o modificación de una embarcación pesquera, sin contar con autorización de incremento de flota o licencia de construcción. | 6.2 Desguace de la embarcación pesquera en el estado en que se encuentre o destrucción de cualquiera de sus partes, cuando se verifique la actividad ilegal señalada en el numeral 3.2 del artículo 3. | Artículo 6 |
| 3.3. Construcción, instalación u operación de planta de procesamiento pesquero sin autorización o licencia de operación correspondiente. | 6.3 Intervención y descerraje del lugar en el que se advierte la construcción, instalación u operación de la planta de procesamiento pesquero y posterior decomiso de la maquinaria y equipos que se encuentren en dicho lugar o destrucción de las mismas cuando no resulte viable su decomiso, de verificarse la actividad ilegal señalada en el numeral 3.3 del artículo 3. | Artículo 6 |
| 3.4. Construcción u operación de muelle, desembarcadero pesquero o punto de desembarque sin autorización correspondiente. | 6.4 Clausura del muelle, desembarcadero pesquero y punto de desembarque que no cuente con la autorización correspondiente, cuando se verifique la actividad ilegal señalada en el numeral 3.4 del artículo 3. El responsable de la construcción u operación de dichas instalaciones efectúa la remoción inmediata de las mismas, así como la restauración de la zona ocupada, asumiendo los costos y riesgos asociados. | Artículo 6 |
| 3.5. La extracción de recursos hidrobiológicos con embarcación pesquera sin el permiso de pesca correspondiente | El desguace de la embarcación pesquera y el decomiso del recurso hidrobiológico que se encuentre en la embarcación. | Artículo 5 |
| 3.6. El uso o transporte o posesión de arte de pesca, aparejo o equipo no autorizado o prohibido; así como explosivos o sustancias tóxicas. | Las acciones de interdicción aplicables respecto a las actividades ilegales señaladas en el inciso 3.6 del artículo 3 son la destrucción del arte de pesca, aparejo o equipo no autorizado o prohibido y decomiso de los explosivos o sustancias tóxicas. | Artículo 7 |

Por su parte, los siguientes cuatro artículos versan sobre las reglas generales del procedimiento de interdicción y sobre los requisitos especiales en determinados casos de interdicción.

En ese sentido, las reglas generales correspondientes al procedimiento de las acciones de interdicción están descritas en el numeral 8.1 del artículo 8, según el cual las acciones de interdicción mencionadas son activadas por el Ministerio

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA
INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN
PESCA.**

Público, la Policía Nacional del Perú o la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), precisándose que también lo pueden hacer el Ministerio de la Producción y los procuradores públicos de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales en el ámbito de sus competencias.

En cuanto a la ejecución de las medidas de interdicción aludidas, el numeral 8.2 señala que aquella es realizada de forma conjunta por el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú o la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), siempre dentro del ámbito de sus competencias.

Complementariamente, el numeral 8.3 prescribe que las entidades que ejecutan las acciones de interdicción acceden y se desplazan sin impedimento u obstaculización por el establecimiento industrial o artesanal pesquero, entre otros, o en cualquier lugar del territorio nacional donde se desarrolle o presuma el desarrollo de las actividades ilegales en pesca o de actividades vinculadas a ella directa o indirectamente.

Los numerales 8.4 y 8.5 establecen que para la ejecución de las acciones de interdicción se puede utilizar cualquier medio de apoyo y de registro de las intervenciones, y que la ejecución de las acciones de interdicción consta en un acta que emite el representante del Ministerio Público, respectivamente.

En cuanto a los requisitos adicionales respecto de los casos especiales de interdicción, se tiene que el artículo 9 señala que la acción de interdicción de desguace de la embarcación pesquera sin permiso de pesca o la embarcación construida o modificada sin la autorización de incremento de flota o licencia de construcción, se ejecuta de forma conjunta entre el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú o la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), de acuerdo con el ámbito de sus competencias.

El mismo artículo precisa que en el caso de que la embarcación se encuentre en un astillero legal o en una instalación ilegal el desguace de la embarcación se ejecutará en dichas instalaciones. De encontrarse la embarcación fondeada o navegando, el desguace se llevará a cabo en el astillero o lugar determinado por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI).

Cuando se trate de acciones de interdicción de destrucción establecidas en el Decreto Legislativo 1393 estas se ejecutan —señala el artículo 10— de forma conjunta entre el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú o la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), de acuerdo con el ámbito de sus competencias.

El artículo 11 dispone que la acción de interdicción de decomiso del recurso hidrobiológico se ejecuta de forma conjunta entre el Ministerio Público, la Policía

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA
INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN
PESCA.**

Nacional del Perú o la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), de acuerdo con el ámbito de sus competencias, precisando que el recurso hidrobiológico es entregado a los programas sociales más próximos al lugar donde se efectúa la acción de interdicción, entre otras disposiciones.

iii) Sobre las disposiciones complementarias finales, la disposición complementaria transitoria y las disposiciones complementarias modificatorias.

Son tres las disposiciones complementarias finales. La primera dispone que el Decreto Legislativo 1393 entra en vigor a los treinta días calendario desde su publicación. Por su parte, la segunda faculta al Ministerio de la Producción, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas y al Ministerio Público, en el ámbito de sus competencias a emitir las disposiciones complementarias necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1393.

La Tercera Disposición Complementaria Final regula los efectos de la ejecución de las acciones de interdicción en el procedimiento administrativo sancionador y en el proceso de formalización de la actividad pesquera artesanal. En tal sentido prescribe que la ejecución de una medida de interdicción determina que no se inicie o continúe el procedimiento administrativo sancionador por la misma actividad ilegal que motivó la acción de interdicción. Además, precisa que para el caso de los actores involucrados en el proceso de formalización de la actividad pesquera artesanal no se aplica la medida de interdicción respecto a la extracción de recursos hidrobiológicos con embarcación pesquera sin el permiso de pesca correspondiente.

De otro lado, tenemos que la Única Disposición Complementaria Transitoria regula la aplicación del Decreto Legislativo 1393 a los procesos en trámite. Así, se establece que las disposiciones previstas en el artículo 78-A del Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca²⁹, son aplicables a todos los procesos judiciales que se encuentren en trámite en los que se haya impugnado la resolución que impuso la sanción de multa del Ministerio de la Producción, y a los procesos de revisión judicial.

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

²⁹ Cabe precisar que la referencia al artículo 78-A de la Ley General de Pesca, Decreto Ley 25977, debe comprenderse a la luz de lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del presente decreto legislativo.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

Además, establece que, de conformidad con lo señalado en el primer párrafo de esta Disposición Complementaria Transitoria, si el administrado obligado al pago de la multa no acredita el otorgamiento de una medida cautelar en los términos previstos en el mencionado artículo 78-A, el Ministerio de la Producción inicia o reinicia el procedimiento de ejecución coactiva correspondiente.

Por otra parte, la Primera Disposición Complementaria Modificatoria modifica el artículo 308-B del Código Penal. Al respecto, es preciso recordar que mediante la Ley 29263, Ley que modifica diversos artículos del Código Penal y de la Ley General del Ambiente, de fecha ,02 de octubre de 2008, se modificó el Título XIII del Código Penal reorganizándolo e incorporando nuevos artículos, entre ellos, el artículo 308-B, que regula el delito de extracción ilegal de especies acuáticas.

Es sobre esta redacción que el Decreto Legislativo 1393 realiza la modificación correspondiente, tal como se aprecia del siguiente cuadro:

Cuadro 4
Cuadro que compara la redacción original del artículo 308-B del Código Penal y la redacción operada por la modificatoria realizada por el Decreto Legislativo 1393

| REDACCIÓN ORIGINAL | MODIFICACIÓN OPERADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1393 |
|---|--|
| <p>Artículo 308-B.- Extracción ilegal de especies acuáticas</p> <p>El que extrae especies de flora o fauna acuática en épocas, cantidades, talla y zonas que son prohibidas o vedadas, o captura especies sin contar con el respectivo permiso o exceda el límite de captura por embarcación, asignado por la autoridad administrativa competente y la ley de la materia, o lo hace excediendo el mismo o utiliza explosivos, medios químicos u otros métodos prohibidos o declarados ilícitos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de cinco años.</p> | <p>Artículo 308-B.- Extracción y procesamiento ilegal de especies acuáticas</p> <p>El que extrae especies de flora o fauna acuática en épocas, cantidades, talla y zonas que son prohibidas o vedadas, o captura especies o las procesa sin contar con el respectivo permiso o licencia o exceda el límite de captura por embarcación, asignado por la autoridad administrativa competente y la ley de la materia, o lo hace excediendo el mismo o utiliza explosivos, o embarcaciones construidas sin autorización o sin licencia, medios químicos u otros métodos prohibidos o declarados ilícitos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de cinco años</p> |

Al respecto, según la mencionada exposición de motivos, la actual regulación administrativa sancionadora adolece de eficacia, por lo que es necesario incrementar el nivel de disuasión. En efecto, tal como lo indica dicha exposición de motivos:

“El ejercicio ilegal de la actividad de procesamiento de recursos hidrobiológicos es una conducta infractora sujeta a sanción

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

administrativa por el Ministerio de la Producción, la que no ha tenido el efecto disuasivo esperado, pues muchas veces los inspectores se ven obstaculizados por los propietarios de las infraestructuras donde se realiza el procesamiento ilegal, impidiendo las labores de fiscalización correspondientes.”³⁰

De ahí que sea necesaria la modificación del artículo 308-B antes citado, pues la nueva redacción, según la exposición de motivos mencionada, “permitirá combatir la extracción de recursos hidrobiológicos con embarcaciones construidas sin autorización ni licencias, así como las actividades de procesamiento ilegal de recursos hidrobiológicos, teniendo presente que el bien jurídico protegido es la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos.”³¹

Cabe precisar que esta redacción del artículo 308-B del Código Penal introducida por el Decreto Legislativo 1393 fue posteriormente modificada por la Ley 31622, publicada el 16 noviembre 2022, y por la Ley 31673, publicada el 18 enero 2023.

Finalmente, la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria incorpora en el Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, el artículo 78-A en los siguientes términos:

“Artículo 78-A.- Ejecutoriedad de las resoluciones sancionadoras pecuniarias del Ministerio de la Producción

1. La sola presentación de una demanda contencioso-administrativa, de amparo u otra, no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa referidas a la imposición de sanciones administrativas pecuniarias emitidas por el Ministerio de la Producción en materia de pesca.
2. Sin perjuicio de los requisitos y demás regulaciones establecidas en el Código Procesal Civil en materia de medidas cautelares, cuando el administrado, en cualquier tipo de proceso judicial, solicite una medida cautelar que tenga por objeto suspender o dejar sin efecto las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa referidas a la imposición de sanciones administrativas, incluso aquellas dictadas dentro del procedimiento de ejecución coactiva o que tengan por objeto limitar cualquiera de las facultades del Ministerio de la Producción previstas en su Ley de Organización y Funciones, en la Ley General de Pesca, Decreto

³⁰ Decreto Legislativo 1393, Exposición de Motivos, p. 10.

³¹ Decreto Legislativo 1393, Exposición de Motivos, p. 10.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA
INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN
PESCA.**

Ley N° 25977, y sus normas complementarias, son de aplicación las siguientes reglas:

- a) Para admitir a trámite las medidas cautelares, los administrados deben cumplir con presentar una contracautela de naturaleza personal o real. En ningún caso el juez puede aceptar como contracautela la caución juratoria.
 - b) Si se ofrece contracautela de naturaleza personal, esta debe consistir en una carta fianza bancaria o financiera a nombre del Ministerio de la Producción, de carácter irrevocable, incondicional, de ejecución inmediata y sin beneficio de excusión, otorgada por un banco de primer orden supervisado por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
 - c) Dicha garantía debe tener una vigencia de doce meses renovables y ser emitida por el importe de la deuda derivada del acto administrativo cuyos efectos se pretende suspender o dejar sin efecto, actualizada a la fecha de solicitud de la medida cautelar.
 - d) La carta fianza debe ser renovada y actualizada, en tanto se mantenga vigente la medida cautelar, dentro de los veinte días hábiles previos a su vencimiento, de acuerdo al monto de la deuda acumulada a la fecha de su renovación. En caso de que no se renueve la carta fianza o no se actualice su importe en el plazo antes indicado, el juez procede a su ejecución inmediata.
 - e) Si se ofrece contracautela real, esta debe ser de primer rango y cubrir el íntegro del importe de la deuda derivada del acto administrativo cuyos efectos se pretende suspender o dejar sin efecto, actualizada a la fecha de solicitud de la medida cautelar.
 - f) El Ministerio de la Producción se encuentra facultado para solicitar a la autoridad judicial que se varíe la contracautela, en caso de que esta haya devenido en insuficiente con relación al monto concedido por la generación de intereses y la Unidad Impositiva Tributaria vigente al momento del pago. El juez debe disponer que el solicitante cumpla con la adecuación de la contracautela ofrecida.
3. En aquellos casos en los que se someta a revisión del órgano judicial competente la legalidad y el cumplimiento de las normas

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

previstas para el inicio y trámite del procedimiento de ejecución coactiva mediante demanda de revisión judicial regulada en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2008-JUS, la ejecución coactiva solo es suspendida si el cumplimiento de la obligación es garantizado mediante contracautela, la que debe cumplir con iguales requisitos a los señalados en los incisos precedentes.

4. Si se declara infundada la demanda contencioso administrativa, de revisión judicial, de amparo u otros, cuya pretensión estuvo asegurada con la medida cautelar, la contracautela es ejecutada de forma inmediata hasta por el monto asegurado.”

Siguiendo a la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1393, el objeto de esta incorporación es “(...) garantizar la ejecutoriedad de las resoluciones sancionadoras en materia de pesca y consecuentemente el efecto disuasivo de las sanciones impuestas, así como la asignación eficiente de los recursos del Ministerio de la Producción, beneficiando de este modo a la ciudadanía en general por cuanto la actividad pesquera es de interés nacional, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley General de Pesca.”³²

En conclusión, teniendo en consideración todas las modificaciones analizadas, esta subcomisión concluye que aquellas se realizaron como parte del ejercicio de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, enmarcándose en la orientación normativa señalada por la correspondiente ley autoritativa.

c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual “(...) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos [de] que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.”³³

³² Decreto Legislativo 1393, Exposición de Motivos, p. 12.

³³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

“(…) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional.”³⁴

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *última ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.³⁵ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.³⁶

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1393 es establecer acciones de interdicción con la finalidad de combatir las actividades ilegales en pesca y las relacionadas a ellas para contribuir a garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales. Al confrontar dicho objeto con el texto constitucional se advierte que la existencia explícita de concordancia entre ellos en varios artículos.

Así, el Estado reconoce que toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida de la persona³⁷, cuyo contenido esencial, según el Tribunal Constitucional, está determinado por dos elementos: i) el derecho a gozar de ese medio ambiente y ii) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.³⁸

De otro lado, la Constitución reconoce la necesidad de que el Estado determine la política nacional del ambiente, promoviendo el uso sostenible de sus recursos.³⁹ En el mismo sentido, el Estado tiene la obligación de conservar la

³⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

³⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

³⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

³⁷ Constitución, artículo 2, numeral 22.

³⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 01272-2015-PA/TC, fundamento jurídico 14.

³⁹ Constitución, artículo 67.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.

diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas⁴⁰, así como promover el desarrollo sostenible de la Amazonía.⁴¹

En ter lugar, la Constitución también les otorga competencias a los gobiernos locales respecto del desarrollo y regulación de las actividades y servicios relacionados, entre otras, con el medio ambiente y la sustentabilidad de los recursos naturales.⁴²

En consecuencia, el objeto del Decreto Legislativo 1393 no sólo no contraviene la Constitución, sino que ha sido promulgado en concordancia con ella.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1393, Decreto Legislativo que regula la interdicción en las actividades ilegales en pesca, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado; y, por tanto, remite el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 24 de enero de 2024.

⁴⁰ Constitución, artículo 68.

⁴¹ Constitución, artículo 69.

⁴² Constitución, artículo 195, numeral 8.



SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1393, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA INTERDICCIÓN EN LAS ACTIVIDADES ILEGALES EN PESCA.