Proyecto de Ley N°.....3557/2022-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

HÉCTOR JOSÉ VENTURA ÁNGEL

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
15 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma ..... Hora 4:30 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 635, CÓDIGO PENAL, A FIN DE ENFRENTAR DE MANERA INTEGRAL LA PESCA ILEGAL

Los(as) congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del congresista HÉCTOR JOSÉ VENTURA ÁNGEL, miembro del grupo parlamentario FUERZA POPULAR, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 22 inciso c), 76, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el proyecto de ley Siguiente: "El congreso de la República ha dado la siguiente ley:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 635, CÓDIGO PENAL, A FIN DE ENFRENTAR DE MANERA INTEGRAL LA PESCA ILEGAL

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto enfrentar de manera integral la pesca ilegal, tipificado como delito aquellas conductas que ponen en riesgo los ecosistemas acuáticos, y que coadyuvan a la comisión del delito de extracción ilegal de especies acuáticas, tipificado en el artículo 308-B del Código Penal.

Artículo 2.- Incorporación del artículo 308-E en el Código Penal

Incorpórese el artículo 308-E sobre actos preparatorios de la pesca ilegal en el capítulo 2, Delitos contra los Recursos Naturales del Título XIII, Delitos Ambientales del Código Penal, promulgado por el Decreto Legislativo 635, bajo los siguientes términos:

"Artículo 308-E.- Actos Preparatorios de la Pesca Ilegal

El que, infringiendo las leyes y reglamentos, construye una embarcación pesquera durante periodos de prohibición o, sin contar con la autorización respectiva de la autoridad competente, altera o modifica una embarcación pesquera, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres (3) años ni mayor de cinco (5) años y con ciento ochenta a cuatrocientos días-multa.

La misma pena, será aplicable para el que infringiendo las leyes y/o reglamentos, almacena, custodia, facilita, adquiere o transporta una embarcación pesquera que no cuente con certificado válido o que haya sido construida durante periodos de prohibición o sin contar con autorización o haya sido modificada sin contar con la autorización respectiva.

La misma pena será aplicable para el que promueve o facilita la comisión del delito de extracción ilegal de especies acuáticas mediante el financiamiento, provisión de materiales, equipos o maquinaria para la construcción, alteración o modificación de una

HVA/GSC
CC Archivo
Email: hventura@congreso.gob.pe

Edificio José Faustino Sánchez Carrión
Jirón Azángaro 468, Lima – Oficina 808

embarcación pesquera durante periodos de prohibición o a sabiendas de que no cuenta con la autorización respectiva de la autoridad competente".

DISPOSICION COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

PRIMERA.- Modifíquese el numeral 3.2 del artículo 3 y el artículo 9 del Decreto Legislativo 1393 en los siguientes términos:

"Artículo 3.- Pesca ilegal (...)
3.2 Construcción o modificación de una embarcación pesquera, ***durante periodos de prohibición o*** *sin contar con autorización de incremento de flota o licencia de construcción.*
(...)"

"Artículo 9.- Acción de interdicción de desguace de embarcación pesquera sin permiso de pesca o sin autorización de incremento de flota o licencia de construcción

La acción de interdicción de desguace de la embarcación pesquera sin permiso de pesca o la embarcación construida o modificada ***en periodos de prohibición o*** *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 al ámbito de sus competencias.*

En caso 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)."

DISPOSICION COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

PRIMERA.- Investigaciones penales por el delito de actos preparatorios de la pesca ilegal
De manera excepcional, los armadores propietarios o poseedores de embarcaciones pesqueras artesanales que se encuentren dentro de los procesos de formalización establecidos por el Decreto Legislativo 1392, Decreto Legislativo que promueve la formalización de la actividad pesquera artesanal y el Decreto Supremo Nº 016-2016-PRODUCE, Decreto Supremo que establece disposiciones generales para el fortalecimiento de la pesca artesanal en las cadenas productivas, no incurrirán en el delito tipificado en el artículo 308-E del Código Penal respecto a las embarcaciones pesqueras que se encuentren en dichos procesos de formalización en curso.

SEGUNDA.- Investigaciones penales por pescar sin contar con el permiso de pesca
De manera excepcional, los armadores propietarios o poseedores de embarcaciones pesqueras artesanales que se encuentren dentro de los procesos de formalización establecidos por el Decreto Legislativo 1392, Decreto Legislativo que promueve la formalización de la actividad pesquera artesanal y el Decreto Supremo Nº 016-2016-PRODUCE, Decreto Supremo que establece disposiciones generales para el fortalecimiento de la pesca artesanal en las cadenas productivas,

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **noviembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3557-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

no podrán ser investigados ni sancionados al amparo del delito de extracción ilegal de especies acuáticas tipificado en el artículo 308-B del Código Penal, específicamente, por realizar la extracción de recursos sin contar con un permiso de pesca, respecto a las embarcaciones que se encuentren en dichos procesos de formalización en curso.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

SEGUNDA.- Facúltese al Ministerio Público, con el apoyo de la Policía Nacional del Perú – PNP o Dirección General de Capitanías y Guardacostas – DICAPI, según corresponda, a ejecutar las acciones de interdicción correspondientes desde el día siguiente de la entrada en vigor de la presente Ley.

TERCERA.- Sin perjuicio de lo señalado en la disposición precedente, el Ministerio Público aprobará el protocolo correspondiente para determinar las responsabilidades, los recursos humanos, financieros y logísticos necesarios para la ejecución de acciones de interdicción en el marco del numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1393, en un plazo de 90 días calendarios desde la vigencia de esta Ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

La presente iniciativa legislativa tiene como antecedente el proyecto de ley 828/2021-CR, proyecto de ley que propone la aprobación de una nueva Ley General de Pesca, Iniciativa del congresista Bernardo Jaime Quito Sarmiento del grupo parlamentario Partido Político Nacional Perú Libre, y que incluye como disposición complementaria final la incorporación de un nuevo artículo al Código Penal que tipifique los actos preparatorios de la pesca ilegal.

MARCO NORMATIVO

La presente iniciativa legislativa tiene como base legal:

- Constitución Política del Perú
- Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca
- Decreto Legislativo 635, Código Penal
- Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal
- Decreto Legislativo 1147, Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanías y Guardacostas
- Decreto Legislativo 1393, que regula la interdicción en las actividades ilegales en pesca

- Decreto Supremo 012-2001-PE, reglamento del Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, modificado por Decreto Supremo 017-2017-PRODUCE.
- Decreto Supremo 015-2014-DE, reglamento del Decreto Legislativo 1147
- Decreto Supremo 017-2017-PRODUCE, reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas

FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

Problemática

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO, la pesca ilegal mueve 23 mil millones de dólares al año; y 1 de cada 5 pescados es capturado por ilegales[1]. En el Perú, la pesca ilegal representa alrededor de 500 millones de dólares anuales, cifra estimada por el Ministerio de la Producción (PRODUCE)[2].

La FAO también señala que la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada plantea una amenaza directa e importante para la conservación y ordenación eficaces de muchas poblaciones de peces, lo que tiene múltiples consecuencias negativas para las pesquerías y para las personas que encuentran en estas pesquerías un medio de vida legítimo[3].

El Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No declarada y No Reglamentada de la FAO establece que cada Estado debería velar que los nacionales sujetos a su jurisdicción no estén implicados en actividades ilícitas de pesca y recomienda que establezcan medidas de control, tales como sistemas de matriculación completa de las embarcaciones pesqueras, manteniendo un registro completo de dichas embarcaciones y prohibiendo que estas pesquen sin autorización expresa[4].

El Decreto Legislativo 1393, define como pesca ilegal a "*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.*"; y alguna de las actividades que las comprenden son: i) La construcción, instalación o funcionamiento de cualquier infraestructura sin el título habilitante correspondiente que sirva para la construcción de embarcaciones; y ii) la construcción o modificación de una embarcación pesqueras sin autorización o licencia de operación correspondiente.

La construcción de embarcaciones pesqueras artesanales y de menor escala, primero, se suspendió a partir del año 2006 (mediante Decreto Supremo 020-2006-PRODUCE) y,

[1] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: Perú contará con Plan de Acción frente a la pesca ilegal | FAO en Perú | الم تحدة ل لأمم والزراعة الأغذية منظمة

[2] Pesca ilegal representa unos US$ 23,000 millones al año a nivel mundial | Noticias | Agencia Peruana de Noticias Andina

[3] Citado en: Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1393. Pg.11

[4] Ìdem

posteriormente, se prohibió en el 2012 y, de manera definitiva en el año 2015 (mediante Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE).La suspensión y posterior prohibición estuvieron sustentadas en las recomendaciones de IMARPE. Al año 2006, existía un total de 9,667 embarcaciones pesqueras artesanales, por lo que IMARPE recomendó la adopción de medidas de conservación de los recursos y la reducción del actual esfuerzo en pesca. Por ello, se emitió el Decreto Supremo 020-2006-PRODUCE que suspendió la construcción de embarcaciones mayores a 10m3 de capacidad de bodega. Asimismo, en el 2009, IMARPE informó un incremento del número de embarcaciones artesanales construidas, así como del incremento de la capacidad de bodega, recomendando como medida precautoria detener la construcción de embarcaciones menores o iguales a 10m3 de capacidad de bodega.

Tabla 1. Evolución de la prohibición de la construcción de embarcaciones pesqueras artesanales y de menor escala

AÑOS	NORMA	MEDIDA
2006 – 2010	Decreto Supremo 020-2006-PRODUCE y Decreto Supremo 018-2008-PRODUCE Decreto Supremo 015-2010-PRODUCE	Suspensión de construcción de embarcaciones artesanales superiores a los 12m de eslora, 4m de manga, 1.8 metros de puntal y/o mayores de 10 m3 de capacidad de bodega hasta el 31/12/2010. Esta medida incluye la modificación o reconstrucción de embarcaciones con esas medidas.
2010 – 2011	Decreto Supremo 018-2010-PRODUCE	Se suspende la construcción y adquisición de embarcaciones artesanales superiores a los 5m3 de capacidad de bodega y 7 de arqueo bruto desde el 01/01/2011. Incluye la reconstrucción o modificación de las embarcaciones con estas medidas.
2012 Y 2015	Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE y Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE	Se prohíbe la construcción de embarcaciones artesanales y de menor escala en todo el litoral peruano, salvo los casos de sustitución.

Elaboración propia

Pese a la vigencia de la prohibición de construir nuevas embarcaciones pesqueras, tanto astilleros legales (aquellos que cuentan con la respectiva licencia de operación otorgada por la DICAPI), como ilegales (aquellos que no cuentan con dicha licencia) llevan a cabo esta actividad. Los astilleros ilegales, generalmente, operan en forma clandestina, instalándose en corralones, depósitos, talleres o en los patios de las viviendas[5].

Y es que, si bien la construcción de embarcaciones se encuentra tipificada como una infracción administrativa tanto en el reglamento de la Ley General de Pesca y en el reglamento del Decreto

[5] Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA (2020) *Guía legal para la defensa de los ecosistemas y especies del mar peruano.* Lima: SPDA.

Legislativo 1147 y se sancionan con la imposición de una multa, esto no ha sido suficiente para desincentivar dicha conducta infractora, ya que las sanciones a imponer por parte del Ministerio de la Producción solo están dirigidas a los armadores pesqueros, más no a los propietarios de los astilleros ilegales Y respecto, a la competencia de la Dicapi, debe tenerse en cuenta que, en gran medida las construcciones ilegales de embarcaciones se dan en astilleros que operan sin autorización de la Autoridad Marítima y en varios casos, fuera del ámbito de jurisdicción de dicha institución. Al estar fuera de su ámbito de jurisdicción, la actuación de DICAPI se ve limitada, aún más cuando los astilleros operan en propiedad privada, donde se requiere una orden judicial en caso de resistencia al desarrollo de la actividad de fiscalización (municipal o de DICAPI).

Esto ha sido confirmado por el Ministerio de la Producción cuando hace referencia a que los infractores continúan realizando la actividad ilegal, ya que cuentan aún con las herramientas para la realización de dichas actividades[6]. Esto fue uno de los argumentos claves para la dación del Decreto Legislativo 1393, que regula la interdicción en las actividades ilegales en pesca.

Tabla 2. Conductas infractoras relacionadas a la construcción de embarcaciones pesqueras

ACTIVIDAD ILÍCITA	BASE LEGAL
Construcción o modificación de una embarcación pesquera, sin contar con autorización de incremento de flota o licencia de construcción.	Numerales 18 y19 del artículo 134 del reglamento de la Ley General de Pesca y su sanción en los Códigos 18 y 19 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas.
	Artículo 588 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del reglamento del Decreto Legislativo 1147.
Construcción, instalación o funcionamiento de cualquier infraestructura sin el título habilitante correspondiente que sirva para la construcción de embarcaciones pesqueras.	Artículo 578 y 588 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del reglamento del Decreto Legislativo 1147.

Elaboración propia.
Fuente: Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1393. Pg. 18 y 19.

Es decir, la construcción de embarcaciones pesqueras aún continúa a pesar de su prohibición. De acuerdo con el estudio científico *Growing Into Poverty: Reconstructing Peruvian Small-Scale Fishing Effort Between 1950 and 2018* las embarcaciones artesanales y de menor escala tuvieron un crecimiento acelerado de alrededor de 1,390 embarcaciones por año entre los años 2006 y 2010[7], periodo en que ya estaba vigente la prohibición de construcción de embarcaciones.

Al respecto, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA señala que estos astilleros operan a lo largo de la costa, en la clandestinidad y que muchas veces se instalan en corralones, depósitos, talleres o patios de viviendas. Asimismo, destaca una intervención de DICAPI en la que

[6] Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1393. Pg. 19.

[7] Página 5. Véase en https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2020.00681/full

se tuvo que utilizar un dron para ubicarlos por la dificultad que tienen las autoridades para inspeccionar por tierra[8].

La DICAPI señala que, al 2017, existen un total de 113 astilleros, varaderos y diques en la zona costera que tenían licencia de operación suspendida, vencida o cancelada. Las zonas más comunes donde se realizan las construcciones ilegales son: Chimbote, Ilo, Paita (zona más recurrente) y Zorritos, señala DICAPI[9].

Asimismo, DICAPI informó que canceló o no otorgó el certificado de matrícula a 227 embarcaciones porque se presentaron documentación falsa: certificados de pre matrícula, suplantación de folios y certificados de matrícula falsos. Adicionalmente, PRODUCE sancionó a los titulares de astilleros por la construcción, modificación o reconstrucción de embarcaciones por periodos no permitidos o sin que cuenten con la autorización de incremento de flota durante los 4 años anteriores a la emisión del D.L. 1393[10].

Bien jurídico protegido afectado

El bien jurídico protegido es la sostenibilidad de los recursos pesqueros. La Ley General de Pesca señala que se regula la actividad pesquera con la finalidad de que sea una actividad que constituya una fuente de alimentación, empleo e ingresos (artículo 1). Es decir, se regula la actividad para garantizar su disponibilidad en el largo plazo, para su aprovechamiento por las generaciones presentes y futuras. De acuerdo con la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales: "*el aprovechamiento sostenible implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, de ser el caso.*"

La construcción de embarcaciones sin autorización de DICAPI y de PRODUCE, así como la operación de astilleros ilegales contribuye con la sobreexplotación de los recursos pesqueros que son explotados por la flota artesanal.

El estudio científico antes mencionado, señala que el esfuerzo pesquero artesanal ha crecido de manera significativa (la intensidad con las que es ejercida la pesca) y que este ha sobrepasado los límites de la sostenibilidad, además de que está afectando negativamente los ingresos de los pescadores. El estudio señala que la captura por unidad de esfuerzo (CPUE), que es un indicador de abundancia relativa ha tenido una tendencia negativa en el tiempo desde el año 2007 (año en el que ya estaba vigente la prohibición de construcción de embarcaciones). Esto implica que los pescadores artesanales requieren mayor esfuerzo (más inversión, viajes de larga duración, etc.) para conseguir los mismos niveles de captura que obtenían en años anteriores, lo que sugiere que

[8] Véase en: https://www.actualidadambiental.pe/seis-propuestas-para-frenar-la-construccion-ilegal-de-embarcaciones-pesqueras-artesanales/

[9] Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1393. Pg. 12.

[10] Ídem, pg. 12 y 13.

los recursos objetivos de la pesca artesanal están disminuyendo y que algunos de ellos se encuentran sobreexplotados[11].

Recientemente, el Grupo de Trabajo conformado para revisar la problemática extractiva de la pesca artesanal[12] señala en su informe[13] que el índice anual de abundancia relativa del total registrado de la flota artesanal sigue una tendencia decreciente desde el año 2010 hasta el 2020. Asimismo, este informe recoge información de IMARPE en la que se aprecia que, de todas las especies de pesces que sustentan la pesquería artesanal, el 90% se encuentra en plena explotación y 1 en niveles de sobrepesca. Cabe precisar que la información brindada por IMARPE data de años anteriores a la emisión del informe del Grupo de Trabajo, por lo que podría esperarse un escenario peor.

PRODUCE señala que se puede inferir que la extracción de los recursos hidrobiológicos incumpliendo la normativa vigente representa un gran costo de oportunidad para el sector pesca debido a que, de haberse mantenido el recurso en el mar, este pudo haber continuado su etapa de crecimiento para ser aprovechada en una siguiente temporada de pesca. Asimismo, enfatiza en que se deben implementar medidas para fortalecer la lucha contra la pesca ilegal, la cual suponen un riesgo para la economía del país y una amenaza al aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros[14].

El incremento del esfuerzo pesquero antes mencionado es producto de la informalidad de la actividad pesquera artesanal, pero también de las actividades ilegales. El Estado ya está atendiendo el tema de la informalidad, pero aún es necesario que se aprueben medidas para la eficiencia de las acciones en contra de la pesca ilegal.

Especialmente, cuando las personas que operan en la ilegalidad aprovechan los procesos de formalización pesquera para burlar a las autoridades e incorporar de "contrabando" embarcaciones que no existían antes de que se inicie el proceso de formalización y que fueron construidas posteriormente. Al respecto, la fiscal de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental del Santa señaló que el Ministerio Público ha corroborado que, a raíz del SIFORPA se están construyendo más embarcaciones artesanales para, luego, clonarlas; y dio el ejemplo de que 1 persona saca

[11] De la Puente et *al* (2020). Growing Into Poverty: Reconstructing Peruvian Small-Scale Fishing Effort Between 1950 and 2018 y El crecimiento de la flota Pesquera artesanal peruana entre 1950 y 2018: Resultados y recomendaciones, pg. 3.

[12] Creado por Resolución Ministerial 088-2021-PRODUCE.

[13] Informe del 15 de junio de 2021, pg.18 y 19. Véase en: https://www.gob.pe/institucion/produce/informes-publicaciones/2032467-grupo-de-trabajo-para-la-revision-de-la-problematica-extractiva-de-la-pesca-artesanal-relacionada-a-la-clasificacion-de-las-embarcaciones-pesqueras-artesanales-en-el-ambito-maritimo

[14] Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1393. Pg. 15.

permisos de pesca para 7 embarcaciones, cuando en realidad solo tiene 2, a las que les va cambiando el nombre en tanto construye las otras[15].

Necesidad de tipificar como delito los actos preparatorios de la pesca ilegal

Rivero-Evia J., (2017) refiere que "El perfeccionamiento de las leyes penales es necesario, su aplicación está constantemente atenta a todo lo que garantice una mejor convivencia social y respeto de los derechos ciudadanos"[16].

Si bien es cierto el delito de extracción ilegal de especies acuáticas está tipificado en el artículo 308 – B del Código Penal; no menos cierto es que los actos preparatorios de este delito como la construcción de una embarcación pesquera, su custodia, almacenamiento, transporte, financiamiento, no están considerados a la fecha como delitos, pese a que la comisión de estas conductas ensimismo ponen en grave peligro el bien jurídico protegido por el delito 308 – B. Además de ello la construcción de embarcaciones ilegales está causando malestar social en los pescadores artesanales formales del ámbito marino, quienes advierten del incremento constante del esfuerzo pesquero, lo cual incide en mayor competencia por los recursos, lo que a su vez conlleva a una amenaza a la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos y de los ecosistemas asociados.

Es por ello que resulta necesario tipificar estas conductas como delito. Según Grandez y Monteferri (2020), la incorporación en el Código Penal del delito de actos preparatorios de la pesca ilegal, dotaría de legalidad a las acciones de interdicción contra los astilleros ilegales que, en esencia, constituyen el primer eslabón de la pesca ilegal y la criminalidad organizada. Si se tipificara como delito la operación ilegal de un astillero, el financiamiento o facilitación de la construcción de embarcaciones en periodos de prohibición, el Ministerio Público tendría la habilitación legal para realizar acciones de interdicción sobre astilleros ilegales y sancionar penalmente a sus propietarios[17]

De acuerdo con el Procurador del Ministerio del Ambiente - MINAM, el Estado, con la promulgación del Decreto Legislativo 1393, que regula por primera vez la interdicción de la pesca ilegal, dio un mensaje fuerte: no más embarcaciones piratas y vamos a destruir y a decomisar los recursos capturados ilegalmente[18].

---

[15] Intervención de la fiscal en el evento "La hora azul: la pesca en el Perú rumbo al bicentenario"

[16] Rivero-Evio J., 23017. "Algunas Consideraciones sobre la Tipicidad en la Teoría del Delito" Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202019000100331#B20

[17] Grandez, Percy y Monteferri, Bruno (2020). "La importancia de incluir a la pesca ilegal como delito de crimen organizado". En *Actualidad Ambiental*. SPDA: Lima.

[18] Intervención del Procurador Especializado en Delitos Ambientales en el evento "La hora azul: la pesca en el Perú rumbo al bicentenario"

La definición de pesca ilegal que brinda el D.L. 1393 incluye a las actividades pesqueras que infrinjan la norma administrativa, entre ellas la construcción de embarcaciones pesqueras sin autorización, y la construcción, instalación y/o funcionamiento de astilleros ilegales (numerales 3.2 y 3.1 del artículo 3, respectivamente); para las que el artículo 6 de la referida norma dispone las siguientes acciones de interdicción:

- **Intervención y descerraje** del lugar en el que se advierta la construcción y funcionamiento del astillero o cualquier otra infraestructura que sirva para la construcción de embarcaciones pesqueras; y, decomiso de la maquinaria y equipos que se encuentren en dicho lugar o destrucción de las mismas cuando no resulte viable su decomiso; así como el posterior desguace de la embarcación en el estado en que se encuentre o destrucción de cualquiera de sus partes cuando se verifique la actividad ilegal señalada en el numeral 3.1 del artículo 3.

- **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.

Sin embargo, no se tuvo en consideración que las acciones de interdicción están a cargo del Ministerio Público (artículo 8, D. L. 1393) y que su rol es la persecución del delito[19]. Ni la construcción de embarcaciones pesqueras sin autorización, ni la instalación y/o funcionamiento de astilleros ilegales se encuentran tipificados como delitos en el Código Penal, lo que restringe la posibilidad de actuación del Ministerio Público, ente competente para realizar las acciones de interdicción contra las actividades de pesca ilegal, reduciendo significativamente la eficacia de la norma.

De acuerdo con el Dr. Julio Guzmán, Procurador Especializado en Delitos Ambientales, el Derecho Penal siempre ha sido la última fuente a la que se recurre para corregir las conductas ilícitas cuando el Derecho Administrativo Sancionador, a través de la imposición de multas, ha hecho su máximo esfuerzo para lograr cambiar el comportamiento sin éxito[20]. En este caso, es necesario recurrir al Derecho Penal, porque, de acuerdo con lo señalado por PRODUCE, la aplicación de la multa en los casos de construcción embarcaciones no ha sido suficiente, ya que, una vez que se intervienen y sancionan a los infractores, estos continúan realizando la conducta ilícita porque aún cuentan con las herramientas para la realización de las actividades que constituyen infracción.

Estas herramientas como la embarcación pesquera en sí misma, así como los equipos, instalaciones y demás recursos empleados para su construcción han contribuido con el incremento del esfuerzo pesquero de la pesca artesanal y de menor escala, lo que está afectando la sostenibilidad de los recursos pesqueros explotados por ambos tipos de flotas en la actualidad. En este caso, la sostenibilidad de los recursos pesqueros es el bien jurídico afectado.

---

[19] Artículos IV, numeral 1 y 60, numerales 1 y 2 del Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal.

[20] Ídem.

En consecuencia, resulta necesario tipificar la construcción ilegal de embarcaciones pesqueras y demás actos preparatorios para la pesca ilegal como un delito ambiental en el Código Penal.

Por otro lado, otro aspecto importante que también busca abordar este proyecto de ley, es cubrir un vacío legal que existe hoy en la legislación y que está generando que se inicien investigaciones penales contra los armadores pesqueros artesanales que se encuentran en proceso de formalización.

Sobre el particular, los procesos de formalización establecidos por el Decreto Legislativo 1392, "Decreto Legislativo que promueve la formalización de la actividad pesquera artesanal" y el Decreto Supremo Nº 016-2016-PRODUCE, "Decreto Supremo que establece disposiciones generales para el fortalecimiento de la pesca artesanal en las cadenas productivas", establecen que no podrán ser investigados ni sancionados **administrativamente** por no contar con permiso de pesca, aquellos armadores pesqueros que se encuentren en alguno de estos procesos de formalización. Sin embargo, como la normativa solo los exime de responsabilidad administrativa, más no **penal**, algunas fiscalías especializadas en materia ambiental están aperturando investigaciones penales contra estas personas por no contar con permiso de pesca, a pesar de que se encuentran en proceso de formalización.

En ese sentido, el presente proyecto de ley propone que de manera excepcional, los armadores propietarios o poseedores de embarcaciones pesqueras artesanales que se encuentren dentro de ambos procesos de formalización no puedan ser investigados ni sancionados al amparo del delito de extracción ilegal de especies acuáticas tipificado en el artículo 308-B del Código Penal, específicamente, por realizar la extracción de recursos sin contar con un permiso de pesca, respecto a las embarcaciones que se encuentren en dichos procesos de formalización en curso.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El análisis costo-beneficio de la presente Ley se desarrolla en la siguiente tabla:

Tabla 3. Análisis costo - beneficio

	BENEFICIOS	COSTOS
ESTADO	El Estado cumple con su deber de garantizar la sostenibilidad de los recursos pesqueros y, con ello, asegurar la seguridad alimentaria en el corto y largo plazo. El Estado impone su autoridad a fin de restablecer el estado de derecho. Una vez que entre en vigor, la Ley coadyuvará a combatir de manera integral la pesca ilegal.	De no aprobarse la presente ley, se mantiene el incumplimiento de la normativa vigente de los sectores pesca y defensa, así como la imposibilidad de las autoridades de aplicar medidas efectivas en contra de las conductas ilícitas. El incumplimiento de la normativa vigente representa

	Asimismo, una vez vigente, la Ley habilitará al Ministerio Público ejecutar acciones de interdicción contempladas en el Decreto Legislativo 1393 (Ley de Interdicción de la Pesca Ilegal) que desincentiven la construcción de embarcaciones sin la autorización correspondiente y la operación de astilleros que no cuenten el título habilitante correspondiente. El desincentivo de las conductas ilícitas antes mencionadas favorecerá el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros, garantizando su disponibilidad en el largo plazo. De esta manera se logra el cambio de conducta de los actores ilegales que no se logró por la vía administrativa. La Ley contribuirá con evitar pérdidas al Estado por la concepto de pesca ilegal, que genera alrededor de 500 millones de dólares anuales, de acuerdo con el Ministerio de la Producción. La ejecución de las acciones de interdicción permitirá la identificación de los actores del delito, así como de la cadena de valor para su consecución, permitiendo su frustración. La identificación de los actores permite filtrar los actores ilegales de los actores a quienes está dirigido el proceso de formalización pesquera a cargo del Estado, favoreciendo dicho proceso y beneficiando a quienes corresponde.	un gran costo de oportunidad de para el sector pesca, ya que de haberse mantenido el recurso pesquero en el mar, podía continuar con su ciclo reproductivo para ser aprovechado en un siguiente temporada de pesca. Las autoridades a las que se refiere el D.L. 1393 (Ministerio Público, PNP, DICAPI, etc.) asignarán los recursos humanos (horas/persona), logísticos y financieros para la ejecución de las acciones de interdicción dentro de sus partidas presupuestales ya asignadas en el año en que se promulgue la Ley. Los años siguientes, se tendrán que asignar mayores recursos, de ser necesario. Asimismo, el Poder Judicial asignará recursos humanos y financieros para la resolución de los casos que le presente el Ministerio Público. Si bien los costos pueden ser elevados, esto será solo en el inicio, teniendo en cuenta que el éxito de las acciones de interdicción conllevará a la reducción de estos costos. Para el éxito de las acciones de interdicción, se deben brindar capacitaciones a los operadores de justicia a fin de comprender la necesidad de proteger el bien jurídico, que es la sostenibilidad de los recursos pesqueros y en qué

		medida la comisión del delito lo afecta.
SOCIEDAD	La Ley contribuye con la seguridad alimentaria del país al garantizar la disponibilidad y provisión de alimentos (peces) para la mesa de distintas familias. Asimismo, contribuye con el empleo justo a favor de los pescadores formales, ya que las acciones de interdicción promoverán que los actores ilegales, que no asumen los costos de la pesca formal salgan del mercado.	Los recursos pesqueros aprovechados por la pesca artesanal se encuentran sobreexplotados, lo cual ha sido producto del incremento desmesurado del esfuerzo pesquero artesanal (que incluye la construcción de embarcaciones de manera ilegal). De no aprobarse la presente Ley, se corre el riesgo de agotar los recursos pesqueros en el mediano y largo plazo, encareciéndolos. Asimismo, de no aprobarse la presente ley, se mantiene un escenario de competencia desleal en desmedro de los pescadores artesanales y de menor escala que desarrollan su actividad conforme a Ley, ya que estos incurren costos que son obviados por los actores ilegales.
ACTORES INVOLUCRADOS EN LA ACTIVIDAD ILEGAL	El objetivo de la norma es que los actores involucrados en los actos preparatorios de la pesca ilegal no continúen beneficiándose del aprovechamiento ilícito de los recursos pesqueros y de las ganancias que esto genera. Por tanto, la ley	La vigencia de la presente ley promoverá que los actores ilegales asuman los costos que asume cualquier persona que quiere acceder a la pesca de manera formal.

Elaboración propia

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley incorpora como delito en el Código Penal a los actos preparatorios que contribuyen a la comisión del delito tipificado en el artículo 308-B de dicho cuerpo normativo, en la modalidad de extracción ilegal de especies acuáticas con embarcaciones construidas sin autorización o licencia.

En virtud del artículo 308-B del Código Penal se sanciona penalmente a quien extrae recursos pesqueros usando una embarcación construida sin autorización, sin embargo la pena no alcanza a quien construye la embarcación de manera ilícita ni a quien opera un astillero (lugar donde se

construyen las embarcaciones) sin la autorización correspondiente, infringiendo las disposiciones administrativas del Ministerio de la Producción y del Ministerio de Defensa.

En ese sentido, se busca la tipificación de un nuevo delito que coadyuvará a la protección del bien jurídico protegido "la sostenibilidad de los recursos pesqueros", sancionando a todos los actores que contribuyen con la extracción ilegal de especies acuáticas.

Asimismo, con la dación de la Ley, se busca complementar la disposición de que se inicien acciones de interdicción sobre las actividades de construcción de embarcaciones pesqueras sin autorización y el operar astilleros sin autorización, habilitando al Ministerio Público, a la Policía Nacional del Perú y/o a la Dirección de Capitanías y Guardacostas a proceder con el desguace de embarcaciones pesqueras o destrucción de sus partes, intervención y descerraje de astilleros ilegales, decomiso o destrucción de equipos y maquinaria que sirven para construcción de embarcaciones pesqueras.

Tabla 4. Acciones de interdicción en el marco del Decreto Legislativo 1393

CONDUCTA ILÍCITA	ACCIÓN DE INTERDICCIÓN	RESPONSABLE
Construcción o modificación de una embarcación pesquera, sin contar con autorización de incremento de flota o licencia de construcción.	Desguace de la embarcación o destrucción de sus partes.	PNP/DICAPI
Construcción, instalación o funcionamiento de cualquier infraestructura sin el título habilitante correspondiente, que sirva para la construcción de embarcaciones pesqueras.	Intervención y descerraje del lugar donde se realice el ilícito.	FEMA/ Fiscalía Prevención del Delito Se requiere orden judicial.
	Decomiso o destrucción de la maquinaria y equipos.	PNP/DICAPI Entrega a PRONABI en caso de decomiso.
	Desguace de la embarcación o destrucción de sus partes.	PNP/DICAPI

Elaboración propia

Adicionalmente, el proyecto de Ley establece disposiciones complementarias modificatorias para adecuar el texto del Decreto Legislativo 1393 al nuevo delito creado una vez que entre en vigor esta Ley. Asimismo, establece disposiciones complementarias finales que buscan ejecutar con prontitud las acciones de interdicción que han podido ser ejecutadas a la fecha a pesar de la vigencia del Decreto Legislativo 1393 y, además, aprobar los protocolos que sirvan para la eficaz ejecución de las acciones de interdicción, sin perjuicio de la ejecución inmediata de tales acciones.

CONCORDANCIA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se relaciona con las políticas de Estado Nº 15 y 19.
Política de Estado N° 15. Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición.

"Nos comprometemos a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral. (...)"

Política de Estado N° 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental.
"Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país. (...)"

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2022 14:46:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2022 09:45:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIZARZABURU LIZARZABURU Juan Carlos Martin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2022 14:48:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/11/2022 11:03:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2022 13:54:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2022 13:47:02-0500

HVA/GSC
CC: Archivo

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REVILLA VILLANUEVA CESAR MANUEL FIR 44275599 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2022 15:03:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2022 14:02:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2022 14:50:59-0500