



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17 de enero de 2017

### Caso Dicapi

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO C. PODER EJECUTIVO

#### Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos del Decreto Legislativo 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en la competencia de la Autoridad Marítima Nacional (Dirección General de Capitanías y Guardacostas).

Magistrados firmantes:

SS.

MIRANDA CANALES  
URVIOLA HANI  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



## Tabla de contenidos

|                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. ANTECEDENTES.....</b>                                                          | <b>3</b>  |
| A. Petitorio constitucional                                                          | 3         |
| B. Debate constitucional                                                             | 3         |
| <b>II. FUNDAMENTOS.....</b>                                                          | <b>6</b>  |
| A. Presunta Inconstitucionalidad por la forma del Decreto Legislativo 1147           | 6         |
| Exceso en el ejercicio de las facultades delegadas                                   | 6         |
| Regulación de materias sujetas a reserva de ley orgánica                             | 9         |
| B. Presunta inconstitucionalidad por el fondo del Decreto Legislativo 1147           | 11        |
| Contravención a la finalidad de las Fuerzas Armadas                                  | 11        |
| Contravención a los principios de subsidiaridad y proscripción de monopolios legales | 14        |
| Contravención a los principios constitucionales que regulan el presupuesto público   | 19        |
| Contravención al principio de Estado unitario y descentralizado                      | 21        |
| <b>III. FALLO .....</b>                                                              | <b>23</b> |



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de enero de 2017, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Miranda Canales, presidente; Ledesma Narváez, vicepresidenta; Urviola Hani, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Blume Fortini, y Espinosa-Saldaña Barrera, y el voto singular de la magistrada Ledesma Narváez que se agregan. Se consigna el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, aprobado en el Pleno del día 17 de enero de 2017

### I. ANTECEDENTES

#### A. Petitorio constitucional

Con fecha 2 de enero de 2014, el Colegio de Abogados del Callao interpone demanda de inconstitucionalidad con el objeto que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2.1, 2.4, 5.5, 5.6 y 5.11, así como de la segunda y tercera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1147, el cual regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional —Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi)—, por contravenir los artículos 43, 60, 61, 74, 77, 78, 104, 106, 165, 170 y 191 de la Constitución.

Con fecha 18 de marzo de 2015, el procurador público del Poder Ejecutivo contesta la demanda, contradiciéndola en todos sus extremos.

Finalmente, mediante escrito de fecha 23 de abril de 2015, el demandante solicita, en aplicación del artículo 78 del Código Procesal Constitucional, que se declare la inconstitucionalidad por conexión de los artículos 5.8, 5.9, 5.10, 5.11, 5.12, 5.13, 5.14, 6, 7 y 11, así como de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1147, por considerar que otorgan a Dicapi funciones contrarias a la finalidad de las Fuerzas Armadas y afectan las competencias de la Autoridad Portuaria Nacional (APN).

#### B. Debate constitucional

El Colegio de Abogados del Callao sustenta su demanda en los siguientes argumentos:

- Los artículos 1, 2.1, 2.4, 5.5, 5.6 y 5.11, así como las disposiciones complementarias finales segunda y tercera del Decreto Legislativo 1147, son



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



inconstitucionales por la forma, pues exceden las facultades delegadas al Poder Ejecutivo mediante la Ley 29915.

- El Decreto Legislativo 1147, además, no fortalece a las Fuerzas Armadas, como establece la ley autoritativa. Por el contrario, al darle competencias en materia comercial a Dicapi, debilita a las Fuerzas Armadas, ya que la distrae de su fin constitucional. Además, contraviene el principio constitucional de reserva de ley orgánica, pues mediante ley ordinaria pretende modificar el artículo 56 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que prevé las competencias de las regiones en materia de transporte.
- Asimismo, el Decreto Legislativo 1147 contraviene el artículo 165 de la Constitución al otorgar a las Fuerzas Armadas facultades distintas a las necesarias para garantizar la independencia, la soberanía y la integridad del territorio de la República.
- La creación de la Oficina de Inspecciones y Auditorías para brindar, en exclusividad, servicios de inspección y auditoría respecto de estándares de seguridad y contaminación de embarcaciones vulnera el principio de intervención subsidiaria del Estado en la economía. No existe una ley expresa que dé cuenta de las razones de interés público o manifiesta conveniencia nacional que justifiquen excluir a las empresas privadas de la prestación de dichos servicios. En consecuencia, el Decreto Legislativo 1147 crea un monopolio legal a favor de Dicapi que contraviene los artículos 60 y 61 de la Constitución.
- La Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1147 crea mecanismos de financiamiento de Dicapi que contravienen el principio de legalidad del presupuesto de las Fuerzas Armadas. En efecto, sin la existencia previa de una ley de presupuesto, no es posible realizar actos de ejecución presupuestal. Por tanto, es inconstitucional que una entidad pública genere ingresos propios adicionales a los que le asigna el Presupuesto General de la República.
- Además, existe una afectación al bloque de constitucionalidad conformado por la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que proscriben la duplicidad de funciones entre entidades públicas. En efecto, el Decreto Legislativo 1147 otorga a Dicapi facultades ya otorgadas a la APN afectando así el principio de Estado unitario y descentralizado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



La contestación de la demanda, a su vez, se basa en los siguientes argumentos:

- El decreto legislativo impugnado no excede las facultades delegadas al Poder Ejecutivo a través de la Ley 29915. Los artículos 2.3 y 2.4 de esa norma habilitan al Poder Ejecutivo a fortalecer el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional. Por esa razón se emitió el Decreto Legislativo 1147, cuyo objeto es fortalecer las competencias de las Fuerzas Armadas en lo relativo a la seguridad de la vida humana en el mar, la protección del medio ambiente acuático y la represión de actividades ilícitas en dichos espacios. Por tanto, dicha norma no atribuye competencias comerciales a Dicapi, sino que fortalece las facultades que le son propias.
- El Decreto Legislativo 1147 no otorga a Dicapi competencias en materia de administración portuaria, pues estas corresponden exclusivamente a la APN. Además, las disposiciones legales impugnadas no contravienen el artículo 106 de la Constitución, pues no derogan ni modifican las competencias de los gobiernos regionales en materia portuaria.
- Las disposiciones impugnadas no facultan a Dicapi a realizar actividad comercial. Le otorgan competencias para administrar, regular y vigilar las actividades realizadas por personas naturales o jurídicas en el ámbito acuático, con finalidad de proteger la vida humana, velar por la seguridad nacional, proteger el medio ambiente y reprimir actividades delictivas.
- La Constitución y las normas presupuestarias no prohíben a las entidades públicas generar recursos propios. Está permitido que lo hagan. Ello no afecta las competencias del Congreso de la República en materia presupuestaria.
- El Decreto Legislativo 1147 autoriza a Dicapi a expedir, a pedido del interesado, reportes de inspección y auditoría, así como constancias sobre las inspecciones, auditorías y reconocimientos de los estándares de protección, seguridad y prevención de la contaminación sobre las embarcaciones ubicadas en el medio acuático. Así, no permite a Dicapi realizar actividad empresarial, sino elaborar reportes sobre las actuaciones administrativas que realiza como autoridad marítima nacional.
- No existe relación entre las competencias asumidas por Dicapi y las atribuidas a los gobiernos regionales. La norma impugnada restringe el ejercicio de competencias de Dicapi al medio acuático, mientras la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (artículos 56.c y 56.d) establece que sus competencias se ciñen al ámbito portuario. De otro lado, tampoco se advierte una duplicidad de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



funciones, pues conforme se aprecia del artículo 1 de la Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, las actividades de la APN se limitan a la administración de puertos marítimos, fluviales y lacustres, lo cual no se superpone con las competencias que ejerce Dicapi.

## II. FUNDAMENTOS

### A. Presunta Inconstitucionalidad por la forma del Decreto Legislativo 1147

1. El Colegio de Abogados del Callao solicita que se declare la inconstitucionalidad por la forma de los artículos 1, 2.1, 2.4, 5.5, 5.6 y 5.11 y de las disposiciones complementarias finales segunda y tercera del Decreto Legislativo 1147. Manifiesta, de un lado, que regulan materias no delegadas al Poder Ejecutivo mediante la Ley 29915; y, de otro, que modifican el artículo 56 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, lesionando el principio de reserva de ley orgánica previsto en el artículo 106 de la Constitución.

#### *Exceso en el ejercicio de las facultades delegadas*

2. La facultad del Congreso de la República para delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo está prevista en el artículo 104 de la Constitución, que establece lo siguiente:

El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

3. Así, el Congreso de la República puede encargar al Poder Ejecutivo la facultad de legislar, salvo respecto de materias indelegables a la Comisión Permanente. A su vez, el Poder Ejecutivo puede emitir decretos legislativos con rango de ley, siempre que el Congreso emita una ley autoritativa (fundamento 6 de la sentencia emitida en el Expediente 0012-2011-PI/TC).
4. La legislación delegada debe respetar, pues, los límites previstos en la Constitución y establecidos en la ley autoritativa correspondiente. Por tanto, debe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



dictarse dentro del plazo de vigencia de las facultades otorgadas por dicha ley y referirse, únicamente, a las materias sobre las que existe delegación de facultades.

5. Mediante la Ley 29915, publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 12 de setiembre de 2012, se delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en las siguientes materias en un plazo de 90 días calendario:

1. Reforma de la legislación orientada al fortalecimiento institucional del Ministerio del Interior, de la Policía Nacional del Perú y de la carrera policial.
2. Modificación del marco legal que establece el apoyo, por parte de las Fuerzas Armadas, a la Policía Nacional del Perú y a otras instituciones.
3. Reforma del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional con el objeto de fortalecer su constitución y funcionamiento.
4. Reforma de la legislación orientada al fortalecimiento institucional del Sector Defensa, de las Fuerzas Armadas, la carrera militar y el servicio militar.
5. Creación de un ente central de compras para la Defensa Nacional, con el objeto de mejorar la capacidad operativa y el mantenimiento de activos de las Fuerzas Armadas, mediante el uso eficiente de los recursos asignados y de los procesos de compra.
6. Reforma del régimen remunerativo y de pensiones del personal de la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas.
7. Reforzamiento de la estrategia de seguridad y defensa nacional en relación al control y registro de los insumos químicos y productos, así como de maquinarias y equipos que directa o indirectamente sirvan para la elaboración y tráfico de drogas ilícitas. (cfr. artículo 2 de la Ley 29915).

6. Al amparo de dichas facultades, con fecha 11 de diciembre de 2012, se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Legislativo 1147, impugnado en el presente proceso de inconstitucionalidad; esto es, dentro del plazo establecido en la referida ley autoritativa.

7. El Poder Ejecutivo sustenta la emisión de dicha norma en los artículos 2.3 y 2.4 de la Ley 29915. El Colegio de Abogados del Callao, en cambio, sostiene que varias de sus disposiciones se extralimitan respecto al ámbito de facultades delegadas, por lo que devienen inconstitucionales por la forma.

8. Las disposiciones pertinentes de la ley autoritativa se refieren, respectivamente, a la "Reforma del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional con el objeto de fortalecer su constitución y funcionamiento" y a la "Reforma de la legislación orientada al fortalecimiento institucional del Sector Defensa, de las Fuerzas Armadas".



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



Armadas, la carrera militar y el servicio militar". El artículo 1 del Decreto Legislativo 1147, a su vez, hace referencia a ello de la siguiente manera:

[El Decreto Legislativo 1147] tiene por objeto el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, sobre la administración de áreas acuáticas, las actividades que se realizan en el medio acuático, las naves, artefactos navales, instalaciones acuáticas, y embarcaciones en general, las operaciones que éstas realizan y los servicios que prestan o reciben, con el fin de velar por la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables, la protección del medio ambiente acuático, y reprimir las actividades ilícitas en el ámbito de su jurisdicción, en cumplimiento de las normas nacionales e instrumentos internacionales de los que el Perú es parte.

9. Dicapi es un órgano de línea de la Marina de Guerra del Perú y, por tanto, forma parte de las Fuerzas Armadas y el Sector Defensa (*cfr.* artículos 4.7 y 5.7, del Decreto Legislativo 1138, Ley de la Marina de Guerra del Perú). A través de Dicapi, la Marina de Guerra cumple la función de ejercer la autoridad marítima, fluvial y lacustre a nivel nacional en el marco de las facultades que le confiere la ley.
10. El Decreto Legislativo 1147 deroga la Ley 26620, Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres, concretando así una reforma en la organización y competencias de la Marina de Guerra y, a través de ella, de las Fuerzas Armadas. Mediante el decreto legislativo impugnado, se asignan a Dicapi nuevos roles respecto a su función como Autoridad Marítima Nacional.
11. Ese es el caso, concretamente, de sus artículos 1, 2.1, 2.4, 5.5, 5.6 y 5.11, y de sus disposiciones complementarias finales segunda y tercera. Estas precisan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, y regulan aspectos relativos a las funciones, la organización y el financiamiento de Dicapi.
12. Todas ellas, por tanto, están dirigidas a concretar reformas en la constitución y funcionamiento de las Fuerzas Armadas y, de esa manera, en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional. Por tanto, están comprendidas dentro del ámbito de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo por los artículos 2.3 y 2.4 de la Ley 29915.
13. En consecuencia, la demanda debe desestimarse en lo referido a la presunta vulneración del artículo 104 de la Constitución, sin perjuicio de los cuestionamientos relativos a la presunta desnaturalización de la finalidad de las Fuerzas Armadas, los cuales corresponderían a un vicio de inconstitucionalidad por el fondo y serán evaluados en la parte pertinente de esta sentencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



*Regulación de materias sujetas a reserva de ley orgánica*

14. Debe analizarse también si el Decreto Legislativo 1147 contraviene el artículo 56 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y, si fuera el caso, si ello supone una vulneración al artículo 106 de la Constitución, cuyo tenor es el siguiente:

Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

15. La Constitución no establece que las leyes orgánicas tienen mayor jerarquía que otras normas con rango de ley. Sin embargo, precisa que la estructura y el funcionamiento de las entidades estatales con reconocimiento constitucional, entre otras materias, deben regularse, exclusivamente, por leyes orgánicas (*cfr.* fundamento 7 de la sentencia recaída en el Expediente 00023-2008-PI/TC). Por tanto, toda disposición referida a esas materias será inconstitucional por la forma si no está contenida en una fuente formal de derecho distinta a una ley orgánica.

16. El artículo 56 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, invocado por la parte demandante, establece que las funciones específicas de los gobiernos regionales en materia de transporte son las siguientes:

- a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales.
- b) Planificar, administrar y ejecutar el desarrollo de la infraestructura vial regional, no comprendida en el Red Vial Nacional o Rural, debidamente priorizada dentro de los planes de desarrollo regional. Asimismo promover la inversión privada, nacional y extranjera en proyectos de infraestructura de transporte.
- c) Desarrollar y administrar la infraestructura portuaria regional de acuerdo con las regulaciones técnicas normativas emitidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través del organismo pertinente y de la forma que establezcan los dispositivos legales sobre la materia.
- d) Otorgar las autorizaciones portuarias, licencias y permisos para la prestación de los servicios portuarios marítimos, fluviales y lacustres de alcance regional, a través del organismo pertinente, de acuerdo a los dispositivos legales sobre la materia.
- e) Desarrollar y administrar los aeródromos de ámbito regional, coordinando con la Dirección General de Aeronáutica Civil conforme a ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



- f) Supervisar y fiscalizar la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional.
- g) Autorizar, supervisar, fiscalizar y controlar la prestación de servicios de transporte interprovincial dentro del ámbito regional en coordinación con los gobiernos locales.
- h) Regular, supervisar y controlar el proceso de otorgamiento de licencias de conducir, de acuerdo a la normatividad vigente. (énfasis agregado).

17. Dicha norma regula materias sujetas a reserva de ley orgánica, pues detalla competencias específicas de los gobiernos regionales; los que tienen reconocimiento constitucional directo. Por tanto, toda modificación del artículo 56 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales debe realizarse solo por ley orgánica.

18. En su mayor parte, las disposiciones impugnadas no inciden en el artículo 56 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; por el contrario, se refieren a asuntos que no son incompatibles con lo regulado allí.

19. Ese es el caso de los artículos 1, 2.1 y 2.4, así como de las disposiciones complementarias finales Segunda y Tercera del Decreto Legislativo 1147. Estas determinan el objeto y el ámbito de aplicación de la norma impugnada y regulan la organización y el financiamiento de Dicapi en aspectos que nada tienen que ver con las competencias de los gobiernos regionales en materia de transporte.

20. Ese también es el caso del artículo 5.5 del decreto legislativo impugnado, el cual, de manera genérica, establece las competencias de Dicapi para regular las actividades que se realizan en el medio acuático, sin perjuicio de las facultades asignadas a otras entidades estatales. En consecuencia, no puede considerarse que la misma afecte las competencias de las regiones en materia de transporte.

21. Lo mismo puede decirse del artículo 5.6 en cuestión, que establece la siguiente función de Dicapi:

Ejercer el ruteo, el control y la vigilancia del tráfico de las naves, embarcaciones, artefactos navales e instalaciones acuáticas propulsadas y remolques en general en el medio acuático, incluyendo el canal de acceso y las áreas de fondeo en los puertos.

22. Dicha disposición no habilita a Dicapi a desarrollar o administrar infraestructura portuaria regional. Tampoco le permite otorgar autorizaciones para el uso de dicha infraestructura o para la prestación de servicios en puertos bajo administración de las regiones. Por tanto, no lesiona las competencias de los gobiernos regionales en materia portuaria.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



23. Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto al artículo 5.11 del Decreto Legislativo 1147, que establece la siguiente función de Dicapi:

Otorgar a las personas naturales o jurídicas derechos de uso de área acuática, previa opinión favorable de la Superintendencia de Bienes Estatales, y en coordinación con los sectores involucrados, a través de autorizaciones temporales hasta por treinta (30) años, plazo que podrá ser renovado; efectuando la desafectación de dichas áreas por razones de interés nacional determinadas por norma específica del sector competente; asimismo, administrar el catastro único de dichas áreas acuáticas, sin perjuicio de las competencias de otros sectores

24. Esta otorga a Dicapi la facultad de otorgar a particulares derechos de uso sobre el área acuática, en coordinación con otras entidades públicas, y administrar el catastro de dichos derechos.
25. Esa disposición puede interpretarse de tal manera que permita a Dicapi otorgar autorizaciones para la prestación de servicios en puertos que se encuentran bajo administración de las regiones. Ello socavaría la competencia establecida a su favor por el artículo 56.d de su Ley Orgánica, lo que resulta contrario al principio constitucional de reserva de ley orgánica.
26. Sin embargo, esta no adolecerá de vicio de inconstitucionalidad en la medida en que se interprete que Dicapi, en ningún caso, podrá otorgar autorizaciones a los particulares para la prestación de servicios en puertos marítimos, fluviales o lacustres bajo administración regional.
27. Por tanto, corresponde desestimar la demanda en este extremo debiendo interpretarse el artículo 5 del Decreto Legislativo 1147 conforme al fundamento precedente.

#### **B. Presunta inconstitucionalidad por el fondo del Decreto Legislativo 1147**

##### *Contravención a la finalidad de las Fuerzas Armadas*

28. Corresponde a este Tribunal Constitucional determinar si los artículos 5.5, 5.6 y 5.11 del Decreto Legislativo 1147 contravienen la Constitución por asignar a Dicapi facultades que desnaturalizarían el rol constitucional de las Fuerzas Armadas. El texto de las disposiciones impugnadas en este extremo de la demanda es el siguiente:

5. Planear, normar, coordinar, dirigir y controlar dentro del ámbito de su competencia, las actividades que se desarrollan en el medio acuático, sin perjuicio de las atribuciones de otros sectores competentes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



6. Ejercer el ruteo, el control y la vigilancia del tráfico de las naves, embarcaciones, artefactos navales e instalaciones acuáticas propulsadas y remolques en general en el medio acuático, incluyendo el canal de acceso y las áreas de fondeo en los puertos.

11. Otorgar a las personas naturales o jurídicas derechos de uso de área acuática, previa opinión favorable de la Superintendencia de Bienes Estatales, y en coordinación con los sectores involucrados, a través de autorizaciones temporales hasta por treinta (30) años, plazo que podrá ser renovado; efectuando la desafectación de dichas áreas por razones de interés nacional determinadas por norma específica del sector competente; asimismo, administrar el catastro único de dichas áreas acuáticas, sin perjuicio de las competencias de otros sectores.

29. El Colegio de Abogados del Callao alega que dichas disposiciones regulan competencias de carácter comercial que, en principio, corresponden a la APN y no a Dicapi. La demandada, en cambio, sostiene que las mismas tienen por objeto garantizar el dominio del Estado sobre el espacio acuático, lo que es consistente con la finalidad constitucional de las Fuerzas Armadas.

30. Conforme a la segunda oración del artículo 165 de la Constitución, las Fuerzas Armadas:

Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República.

31. Dicha disposición, a su vez, es precisada por el artículo 168 de la Constitución, cuyo texto es el siguiente:

Las leyes y los reglamentos respectivos determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo; y norman la disciplina de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Las Fuerzas Armadas organizan sus reservas y disponen de ellas según las necesidades de la Defensa Nacional, de acuerdo a ley.

32. Así, en principio, es el legislador el llamado a determinar las funciones específicas que ejercen las Fuerzas Armadas, para cumplir con sus objetivos constitucionales. Dicha habilitación, sin embargo, no supone que estas puedan regularse contrariando el ordenamiento constitucional (*cf.* fundamentos 4 y 51 de las sentencias emitidas, respectivamente, en los Expedientes 02050-2002-PA/TC y 00017-2003-PI/TC).

33. Las normas que determinen las competencias de las Fuerzas Armadas devendrán inconstitucionales por el fondo si les asignan funciones que no guardan relación o desnaturalizan los objetivos establecidos en el artículo 165 de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



34. Ahora bien, el artículo 20 del Decreto Legislativo 1138, Ley de la Marina de Guerra del Perú, señala lo siguiente respecto a las funciones de Dicapi:

La Dirección General de Capitanías y Guardacostas es el órgano que administra, norma y ejerce control y vigilancia sobre las áreas acuáticas, las actividades que se desarrollan en el ámbito marítimo, fluvial y lacustre, las naves y artefactos navales; ejerce funciones de policía marítima, fluvial y lacustre, en cumplimiento de las normas nacionales e instrumentos internacionales de los que el Perú es parte, con el fin de velar por la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables, la protección del medio ambiente acuático, y reprimir las actividades ilícitas en el ámbito de su jurisdicción.

35. Así, Dicapi es el organismo encargado de velar por la juridicidad en los espacios acuáticos que integran el territorio nacional, vigilando, particularmente, la preservación de la vida, la seguridad y la protección del medio ambiente en el mar, ríos y lagos navegables. Dicha función materializa el ejercicio de la soberanía nacional en dichos espacios y responde al carácter especializado de la Marina de Guerra del Perú en la materia. Este Tribunal Constitucional no la considera *per se* contraria al artículo 165 de la Constitución.

36. Los artículos 5.5, 5.6 y 5.11 del Decreto Legislativo 1147, a su vez, regulan con mayor concreción algunas de las funciones encomendadas a Dicapi. En principio, no guardan relación con la administración de los puertos o a la regulación de servicios portuarios. Por el contrario, buscan concretar los objetivos establecidos en el artículo 20 del Decreto Legislativo 1138.

37. El artículo 5.5 del decreto legislativo impugnado se limita a señalar que Dicapi tiene competencia para lo siguiente:

Planear, normar, coordinar, dirigir y controlar dentro del ámbito de su competencia, las actividades que se desarrollan en el medio acuático, sin perjuicio de las atribuciones de otros sectores competentes.

38. Ello no otorga competencias comerciales a las Fuerzas Armadas. En cambio, reconoce expresamente que Dicapi debe respetar las competencias confiadas por el ordenamiento jurídico a otras entidades estatales.

39. A su vez, el artículo 5.6 de la norma impugnada otorga a Dicapi la facultad de establecer el ruteo y dirigir el desplazamiento de embarcaciones en el medio acuático, lo que incluye los canales de acceso y áreas de fondeo de los puertos. Así, se le faculta para controlar el tránsito de embarcaciones, lo que es necesario para prevenir accidentes y garantizar la seguridad y la vida humana, así como la protección del medio ambiente. Dicha facultad no contraviene la Constitución,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



puesto que no permite a Dicapi administrar la infraestructura portuaria o regular los servicios que se brindan allí.

40. Finalmente, el artículo 5.11 en cuestión faculta a Dicapi para otorgar derechos de uso sobre el área acuática, en coordinación con otras entidades públicas, y administrar el catastro de dichos derechos. Ciertamente, ello podría contribuir al cumplimiento de los objetivos de Dicapi, sin contravenir el artículo 165 de la Constitución.

41. No obstante ello, una interpretación extensiva de la disposición, podría permitir a Dicapi pronunciarse sobre aspectos que vayan más allá de lo que corresponde a las Fuerzas Armadas en un Estado constitucional de derecho.

42. En efecto, es razonable que Dicapi garantice la seguridad, el respeto por la vida humana y la protección del medio ambiente en el mar, ríos y lagos navegables, dado el tenor del artículo 165 de la Constitución. Sin embargo, nada justifica que las Fuerzas Armadas ejerzan poderes indeterminados respecto a la concesión de derechos de uso a particulares sobre espacios acuáticos.

43. Por tanto, dicha disposición será constitucional en la medida en que se interprete que, *al otorgar derechos de uso de área acuática a particulares, Dicapi evaluará exclusivamente aspectos relativos a la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables, la protección del medio ambiente acuático y la represión a actividades ilícitas en el ámbito de su jurisdicción.*

44. En consecuencia, dicha parte de la demanda debe ser desestimada y debe interpretarse el artículo 5 del Decreto Legislativo 1147 conforme al fundamento precedente. Asimismo, no corresponde declarar la inconstitucionalidad por conexión de alguna norma en lo referido a este extremo, pues, conforme al artículo 78 del Código Procesal Constitucional, solo cabe hacerlo cuando se hace lo propio con una norma directamente impugnada en la demanda.

*Contravención a los principios de subsidiaridad y proscripción de monopolios legales*

45. Corresponde a este Tribunal Constitucional evaluar la constitucionalidad por el fondo de la Segunda Disposición Complementaria Final del decreto legislativo impugnado, que señala lo siguiente:

Créase la Oficina de Inspecciones y Auditorías de la Autoridad Marítima Nacional para que, en calidad de servicios prestados en exclusividad, pueda emitir a pedido de los interesados reportes de Inspección y Auditoría, así como constancias sobre las inspecciones, auditorías y reconocimientos de los estándares de protección, seguridad, y prevención de la contaminación, respecto de las naves, embarcaciones,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO

artefactos navales e instalaciones acuáticas, así como de las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades vinculadas al medio acuático.

Esta oficina formará parte de la estructura orgánica de la Autoridad Marítima Nacional y tendrá autonomía técnica en el ejercicio de sus actividades.

Para efectos de la determinación del importe de la retribución por la prestación de los servicios brindados en exclusividad por parte de la Oficina de Inspecciones y Auditorías de la Autoridad Marítima Nacional respecto de las actividades acuáticas tales como auditoría, inspección, supervisión, certificación, titulación, licencias, y otras que determine el reglamento, se aplicará como unidad de medida referencia el Arqueo Bruto (AB); y para el caso de las áreas acuáticas se aplicará como unidad de medida el Metro Cuadrado (m2).

Todo procedimiento seguido ante la Autoridad Marítima Nacional dará lugar al cobro de las correspondientes tasas, cuyos montos son fijados en el correspondiente Texto Único de Procedimientos Administrativos.

46. La parte demandante cuestiona la constitucionalidad de dicha disposición por considerar que instituye un monopolio legal y resulta contraria al principio de subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado. Corresponde tener presente lo dispuesto por el artículo 60 de la Constitución sobre el particular:

El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

Solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

47. Dichas normas, a su vez, deben interpretarse a la luz de los artículos 58 y 59 de la Constitución que establecen principios fundamentales del régimen constitucional económico:

**Artículo 58.**— La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

**Artículo 59.**— El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



Actividad empresarial subsidiaria del Estado

48. La Constitución reconoce que la economía se fundamenta en la libre asignación de los recursos productivos a través de los mercados. Por tanto, declara que la iniciativa económica corresponde a los particulares. Dentro de lo permitido por el ordenamiento jurídico, estos ejercen sus libertades de trabajo, empresa, comercio e industria.
49. Por esa razón, “toda persona natural o jurídica tiene derecho a emprender y desarrollar, con autonomía plena, la actividad económica de su preferencia, afectando o destinando bienes de cualquier tipo a la producción y al intercambio económico con la finalidad de obtener un beneficio o ganancia material” (cfr. fundamento 17 de la sentencia emitida en el Expediente 0008-2003-AI/TC).
50. Así, salvo de manera excepcional, no corresponde al Estado intervenir en la economía ofertando bienes y servicios en concurrencia con los particulares. La actividad empresarial del Estado, por tanto, no busca remplazar sino suplir la insuficiente oferta privada, a niveles de precio que se consideren socialmente adecuados.
51. Para llevarla a cabo, sin embargo, no basta ello. El artículo 60 de la Constitución establece requisitos adicionales para que, en forma directa o indirecta, el Estado ejerza actividad empresarial.
52. Así, desde el punto de vista formal, la actividad empresarial del Estado requiere habilitación legal expresa; esto es, que una ley emitida por el Congreso de la República la autorice (cfr. fundamento 31 de la sentencia emitida en el Expediente 00034-2004-PI/TC y fundamento 26 de la sentencia emitida en el Expediente 00019-2006-PI/TC). Además, desde el punto de vista material, dicha habilitación debe justificarse en razones de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional.
53. En el presente caso, la parte demandante considera que la segunda disposición complementaria Final del Decreto Legislativo 1147 deviene inconstitucional porque permite a Dicapi realizar actividad empresarial sin observar los requisitos establecidos en el artículo 60 de la Constitución.
54. La demandada, en cambio, alega que dicha disposición no autoriza a Dicapi a realizar actividad empresarial. Por el contrario, sostiene que se limita a regular funciones derivadas de las competencias administrativas que ella ejerce.
55. En su parte pertinente, la disposición normativa en cuestión dispone:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



Créase la Oficina de Inspecciones y Auditorías de la Autoridad Marítima Nacional para que, en calidad de servicios prestados en exclusividad, pueda emitir a pedido de los interesados reportes de Inspección y Auditoría, así como constancias sobre las inspecciones, auditorías y reconocimientos de los estándares de protección, seguridad, y prevención de la contaminación, respecto de las naves, embarcaciones, artefactos navales e instalaciones acuáticas, así como de las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades vinculadas al medio acuático.

56. Además, el artículo 6 del Decreto Legislativo 1147 precisa que Dicapi está facultada para lo siguiente:

[...] llevar a cabo inspecciones y reconocimientos, en forma periódica y aleatoria, sobre las naves, artefactos navales, instalaciones acuáticas y embarcaciones en general; las operaciones que éstos realizan y los servicios que prestan o reciben, incluyendo el transporte y manipuleo de mercancías peligrosas, con la finalidad de verificar el cumplimiento de normas de protección y seguridad de la vida humana en el ámbito de su competencia

57. Los administrados, ciertamente, tienen derecho a conocer los resultados de las actuaciones administrativas que realiza Dicapi, entre las cuales se encuentran las mencionadas en el artículo 6 del Decreto Legislativo 1147. En consecuencia, es correcto que informe o, inclusive, entregue a los particulares reportes y constancias sobre las inspecciones y reconocimientos que lleva a cabo.

58. En efecto, la primera oración del artículo 2.5 de la Constitución reconoce a todas las personas el derecho:

A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido.

59. Desde ese punto de vista, Dicapi no solo está autorizada sino obligada a dar cuenta a los particulares sobre las actuaciones administrativas que realiza. Ello, claro está, mientras no concurran las excepciones previstas en el artículo 15 de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, u otras que sean pertinentes.

60. La disposición impugnada no se limita a regular la facultad de Dicapi para informar o elaborar reportes con relación a sus competencias administrativas. Por el contrario, le otorga la facultad exclusiva de expedir informes de auditoría respecto a los "estándares de protección, seguridad, y prevención de la contaminación" de embarcaciones o instalaciones acuáticas, lo cual también podría ser realizado por particulares. La norma en cuestión, por tanto, autoriza a Dicapi a realizar actividad empresarial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



61. Al hacerlo, no respeta los requisitos establecidos por el artículo 61 de la Constitución. Como se ha señalado, la actividad empresarial del Estado requiere la habilitación expresa de una ley emitida por el Congreso de la República. Sin embargo, en el presente caso, pretende otorgar dicha autorización a través de un decreto legislativo. Por tanto, corresponde estimar este extremo de la demanda y declarar inconstitucional la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1147, en la medida en que autoriza a Dicapi a realizar actividad empresarial.

62. En consecuencia, deben expulsarse del ordenamiento jurídico las frases “y Auditoría”, “auditorías” y “de los estándares de protección, seguridad, y prevención de la contaminación”, contenidas en el primer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1147, quedando subsistente dicha disposición solo en lo referido a la entrega de reportes y constancias vinculadas a las competencias administrativas que ejerce Dicapi en virtud del artículo 6 del Decreto Legislativo 1147.

#### Prohibición constitucional de los monopolios legales

63. Corresponde pronunciarse también respecto al extremo de la demanda relativo a la proscripción de los monopolios legales. El primer párrafo del artículo 61 de la Constitución establece lo siguiente:

El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

64. Este Tribunal Constitucional ha interpretado que se produce un monopolio legal proscrito por la Constitución cuando, por imperio de una norma jurídica estatal, se autoriza a un agente económico a ofertar bienes o servicios con exclusividad al interior de un mercado, de manera que pueda distorsionar sustancialmente las condiciones de oferta y demanda de este (*cfr.* fundamento 27 de la sentencia emitida en el Expediente 0002-2011-AI/TC).

65. Dicha prohibición tiene por finalidad evitar que, al constituir monopolios mediante normas jurídicas, el Estado otorgue privilegios a determinados agentes económicos en perjuicio de sus competidores actuales o potenciales. De esa manera busca defender el interés de los consumidores, quienes no podrían acceder a los beneficios de la libre competencia (*cfr.* artículo 65 de la Constitución).

66. Ahora bien, por lo expuesto anteriormente, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1147 establece un monopolio legal a favor de Dicapi desde que le otorga la facultad exclusiva de realizar determinada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



actividad empresarial. Por tanto, corresponde estimar la demanda en este extremo. En consecuencia, la inconstitucionalidad parcial de dicha disposición radica en su incompatibilidad con el artículo 61 de la Constitución.

*Contravención a los principios constitucionales que regulan el presupuesto público*

67. La Tercera Disposición Complementaria Final del decreto legislativo impugnado establece lo siguiente:

El presupuesto de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas –Autoridad Marítima Nacional, será financiado con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Defensa – Marina de Guerra del Perú, sin demandar recursos adicionales al tesoro Público. Asimismo, forman parte de dicho financiamiento los Recursos Directamente Recaudados (RDR) por la Autoridad Marítima Nacional, por concepto de las tasas, multas y la retribución por servicios prestados en exclusividad, conforme al presente Decreto Legislativo.

68. El demandante refiere que dicha disposición está viciada de inconstitucionalidad porque habilita a Dicapi: (i) a crear tributos en contravención del artículo 170 de la Constitución, y (ii) financiar parte de su presupuesto con el cobro de tasas y multas lo que infringe el artículo 77 de la Constitución.

Facultad de Dicapi para crear tributos

69. El primer párrafo del artículo 74 de la Constitución señala:

Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

70. El artículo 170 de la Constitución, a su vez, no contiene disposiciones relativas a la creación o modificación de tributos, limitándose a indicar:

La ley asigna los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Tales fondos deben ser dedicados exclusivamente a fines institucionales, bajo el control de la autoridad señalada por la ley.

71. Se advierte, así, que la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1147 no contraviene las disposiciones constitucionales reseñadas. De un lado, no otorga a Dicapi la facultad de crear tributos. Por el contrario, le permite financiar parte de su presupuesto mediante el cobro directo de tasas y multas. Ello es compatible con las disposiciones constitucionales mencionadas, entendiéndose que dichas tasas deberán crearse por decreto supremo conforme al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



artículo 74 de la Carta Fundamental. De otro lado, no contradice el artículo 170 de la Constitución, pues no le impide emplear el presupuesto destinado a la Marina de Guerra del Perú ni le permite destinar sus fondos a fines no institucionales. Por tanto, dicho extremo de la demanda debe ser desestimado.

72. Pese a ello cabe señalar que, dada su naturaleza de tributos vinculados, las tasas no tienen finalidad recaudadora, pues están destinadas a trasladar a los contribuyentes el costo efectivo de la prestación pública de la que son beneficiarios. Ello se deduce de la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario y, además, ha sido reconocido en reiteradas oportunidades por la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional (*cfr.* sentencias emitidas en los Expedientes 00053-2004-PI/TC, 00006-2007-PI/TC, 00030-2007-PI/TC entre otras). Por tanto, el monto de las tasas debe corresponder siempre al costo del servicio público efectivamente prestado al contribuyente.

#### Forma de financiar el presupuesto de Dicapi

73. El primer párrafo del artículo 77 de la Constitución, por su parte, establece:

La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.

74. Dicha norma exige al Congreso de la República aprobar un presupuesto anual que refleje el equilibrio entre los ingresos y egresos fiscales previstos para el ejercicio correspondiente. Además, determina la estructura mínima del Presupuesto Público, precisando que debe contar, por lo menos, con secciones dedicadas al Gobierno Central y a instancias descentralizadas.
75. Dicha norma no prohíbe a las entidades públicas obtener recursos a través de fuentes de financiamiento directas. Ello constituye una opción legislativa constitucionalmente válida, recogida en diversas leyes anuales de presupuesto y equilibrio financiero e, inclusive, en la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (*cfr.* artículos 60.2, 63.2, y Octava Disposición Transitoria del TUO de la Ley 28411 aprobado mediante Decreto Supremo 304-2012-EF).
76. Así, las entidades del Estado pueden recurrir a fuentes de financiamiento directo, dentro de lo permitido por la ley, sin que ello desconozca o lesione las competencias constitucionales del Congreso de la República en materia presupuestaria.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



77. Por tanto, la demanda debe desestimarse en este extremo, pues, lejos de contravenir la disposición constitucional invocada, la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1147, se decanta por una opción legislativa concordante con el Sistema Nacional de Presupuesto.

*Contravención al principio de Estado unitario y descentralizado*

78. La parte demandante refiere que los artículos 1, 2.1, 2.4, 5.5, 5.6 y 5.11 y las disposiciones complementarias finales Segunda y Tercera del Decreto Legislativo 1147 contravienen el principio de Estado unitario y descentralizado al generar duplicidad de funciones entre Dicapi y la APN, lo que se encuentra proscrito por la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y por la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública. La jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ha deducido dicho principio del artículo 43 de la Constitución que establece lo siguiente:

La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes.

79. En efecto, en el fundamento 9 de la sentencia recaída en el Expediente 00006-2008-PI/TC, este Tribunal Constitucional conceptualizó el referido principio señalando lo siguiente:

En el Estado unitario y descentralizado en cambio el poder no se encuentra concentrado en un órgano único sino que se permite la posibilidad de transferir facultades de gobierno a entidades, denominadas por algunos como "organismos constitucionales autónomos", que ayudan al desarrollo integral de la política nacional (artículo 189 de la Constitución), con poder incluso para dictar normas de ámbito territorial, pero en atención a las competencias asignadas por la propia Constitución del Estado que, como se dijo, constituye una unidad, razón ésta por la que un organismo del Estado al que se le ha conferido una parte de ese poder no puede ir más allá de lo que la propia Constitución le asigna.

80. El principio en cuestión expresa la necesidad de distribuir el poder estatal entre los niveles de gobierno previstos en el artículo 189 de la Constitución sin que ello implique desconocer la unidad del Estado peruano. De ahí que, si bien el ordenamiento constitucional exige el traslado de competencias a los gobiernos regionales y locales mediante un proceso de descentralización, este debe promover "la unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas y la adecuada relación entre los distintos niveles de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



gobierno y la administración estatal”, como reconoce el artículo 6.A de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

81. Por tanto, las disposiciones impugnadas no contravienen el principio constitucional citado. Este se encuentra referido a la distribución de competencias entre niveles de gobierno. Sin embargo, en el presente caso, se denuncia una presunta duplicidad de funciones entre Dicapi (un órgano de línea que forma parte de la Marina de Guerra del Perú, a su vez, un órgano ejecutor del Ministerio de Defensa conforme al artículo 2 del Decreto Legislativo 1138, Ley de la Marina de Guerra del Perú) y la APN (un organismo público descentralizado adscrito al ministerio de Transportes y Comunicaciones conforme al artículo 19 de la Ley 27943, del Sistema Portuario Nacional). En consecuencia, existe una falta de congruencia entre el vicio de inconstitucionalidad denunciado en este extremo de la demanda y el principio invocado como sustento de la pretensión.

82. La duplicidad de funciones entre entidades del Poder Ejecutivo debe evitarse y, dentro de lo posible, resolverse en las vías que correspondan. El artículo V.1 del Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que las entidades del Poder Ejecutivo:

Se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda, sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposiciones de funciones.

83. A su vez, el artículo 6.b de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública, precisa:

Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.

84. Sin embargo, al ejercer sus atribuciones, este Tribunal Constitucional debe actuar con corrección funcional; esto es, respetando, “las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado” (cfr. fundamento jurídico 12 de la sentencia emitida en el Expediente 5854-2005-PA/TC, entre otros).

85. Por tanto, como regla general, no le corresponde pronunciarse sobre los conflictos competenciales que se produzcan al interior de los Poderes del Estado; niveles de gobierno o entidades constitucionales autónomas. Éstos deben resolverse al interior de la entidad donde se produce el conflicto de manera que pueda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



reafirmarse la autonomía de los Poderes del Estado; gobiernos regionales y locales; y entidades constitucionales autónomas como es propio en un Estado Constitucional de Derecho.

86. En consecuencia, debe desestimarse este extremo de la demanda. Además, no corresponde declarar la inconstitucionalidad por conexión de ninguna norma en lo referido a este. Conforme al artículo 78 del Código Procesal Constitucional, existe esa posibilidad únicamente cuando se emite una “sentencia que declare la ilegalidad [en el caso del proceso de acción popular] o inconstitucionalidad de la norma impugnada”, lo que no ocurre en el presente caso.

### III. FALLO

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

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el Decreto Legislativo 1147; y, en consecuencia, declarar **INCONSTITUCIONALES** las frases “y Auditoría”, “auditorías” y “de los estándares de protección, seguridad, y prevención de la contaminación” de su Segunda Disposición Complementaria Final. Por tanto, dicha disposición queda subsistente con la siguiente redacción:

#### **SEGUNDA: Creación de la Oficina de Inspecciones y Auditorías de la Autoridad Marítima Nacional**

Créase la Oficina de Inspecciones y Auditorías de la Autoridad Marítima Nacional para que, en calidad de servicios prestados en exclusividad, pueda emitir a pedido de los interesados reportes de Inspección, así como constancias sobre las inspecciones y reconocimientos respecto de las naves, embarcaciones, artefactos navales e instalaciones acuáticas, así como de las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades vinculadas al medio acuático.

Esta oficina formará parte de la estructura orgánica de la Autoridad Marítima Nacional y tendrá autonomía técnica en el ejercicio de sus actividades.

Para efectos de la determinación del importe de la retribución por la prestación de los servicios brindados en exclusividad por parte de la Oficina de Inspecciones y Auditorías de la Autoridad Marítima Nacional respecto de las actividades acuáticas tales como inspección, supervisión, certificación, titulación, licencias, y otras que determine el reglamento, se aplicará como unidad de medida referencia el Arqueo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 0001-2014-P1/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO



Bruto (AB); y para el caso de las áreas acuáticas se aplicará como unidad de medida el Metro Cuadrado (m<sup>2</sup>).

Todo procedimiento seguido ante la Autoridad Marítima Nacional dará lugar al cobro de las correspondientes tasas, cuyos montos son fijados en el correspondiente Texto Único de Procedimientos Administrativos.

2. **INTERPRETAR** el artículo 5.11 del Decreto Legislativo 1147 conforme a los fundamentos 26 y 43 de la presente sentencia.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES

URVIOLA HANI

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

*[Firmas manuscritas de los jueces]*

**Lo que certifico:**

*[Firma de Janet Otarola Santillana]*  
JANET OTAROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 0001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL  
CALLAO

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con la parte resolutive de la sentencia, dictada en el presente proceso constitucional, promovido por el Colegio de Abogados del Callao, contra diversas disposiciones del Decreto Legislativo 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), considero conveniente formular algunas precisiones y una apreciación, de las que deseo dejar constancia en el presente fundamento.

#### Precisiones respecto a la parte resolutive del fallo en mención:

1. Como es de verse de los actuados, la institución demandante, el Colegio de Abogados del Callao, ha interpuesto la demanda que motiva esta litis, persiguiendo expresamente la declaración de inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones del acotado Decreto Legislativo 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional – DICAPI, imputándoles, según el caso, que han infringido los artículos 43, 60, 61, 74, 77, 78, 104, 106, 165, 170 y 191 de la Constitución Política del Perú.

- De su artículo 1, relativo al objeto del mismo;
- De su artículo 2, incisos 2.1 y 2.4, relativos a su ámbito de aplicación;
- De su artículo 5, incisos 5.5, 5.6 y 5.11, relativos a las funciones de la Autoridad Marítima Nacional;
- De su Segunda Disposición Complementaria Final relativa a la creación de la Oficina de Inspecciones y Auditorías de la Autoridad Marítima Nacional, y
- De su Tercera Disposición Complementaria relativa al financiamiento del presupuesto de la DICAPI.

2. De este conjunto de disposiciones cuestionadas o imputadas de inconstitucionalidad, se ha declarado infundada la demanda respecto de las siguientes:

- El artículo 1;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 0001-2014-PI/TC  
CALLAO  
COLEGIO DE ABOGADOS DEL  
CALLAO

- El artículo 2, inciso 2.2 y 2.4;
- El artículo 5, inciso 5.1, 5.6 y 5.11; y
- La Tercera Disposición Complementaria Final.

Así, el Tribunal Constitucional ha ratificado la constitucionalidad de las mismas, descartando que se encuentren afectas a alguna causal de infracción constitucional, sea directa o indirecta, de forma o de fondo, parcial o total.

3. En tal sentido, la declaración de inconstitucionalidad contenida en la sentencia, bajo la forma de fundada en parte la demanda, se ha constreñido únicamente a las frases “y Auditoría”, “auditorías” y “de los estándares de protección, seguridad, y prevención de la contaminación”, de su Segunda Disposición Complementaria y Final las cuales han sido eliminadas de su texto.
4. La razón de tal eliminación, como se sostiene en el fundamento 60 de la sentencia, es que, a través de aquellas frases, el legislador ordinario no se ha limitado a la regulación de las facultades de DICAPI para informar y elaborar reportes con relación a sus competencias administrativas, como correspondía, sino que ha abarcado el otorgamiento de facultad exclusiva para emitir informes de auditoría respecto de los estándares de protección, seguridad y prevención de la contaminación de embarcaciones o instalaciones acuáticas.
5. Ello, a pesar que esas actividades también pueden ser realizadas por los particulares, lo cual significa en puridad haber autorizado a DICAPI a realizar actividad empresarial, colisionando, como se advierte en el fundamento 61, con lo establecido en el artículo 61 de la Constitución, toda vez que la actividad empresarial del Estado requiere ineludiblemente una autorización expresa a través de Ley expedida por el Congreso de la República y siempre que el sector privado no esté en condiciones de atender el requerimiento de servicio de que se trate.
6. Por lo demás, se ha señalado el contenido normativo del inciso 5.11 del artículo 5 del Decreto Legislativo 1147, en el sentido que DICAPI, en ningún caso podrá otorgar autorizaciones a los particulares para la prestación de servicios en puertos marítimos, fluviales o lacustres bajo administración regional, así como que al otorgar DICAPI derechos de uso de áreas acuáticas a particulares deberá evaluar exclusivamente aspectos relativos a la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables, la protección del medio ambiente acuático o la represión de actividades ilícitas en el ámbito de su jurisdicción; proscribiendo como supremo intérprete de la Constitución toda interpretación en contrario.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 0001-2014-PI/TC  
CALLAO  
COLEGIO DE ABOGADOS DEL  
CALLAO

Apreciación sobre el fundamento 44 del fallo en mención:

7. Finalmente, dejo constancia de mi discrepancia con la interpretación contenida en el fundamento 44 del artículo 78 del Código Procesal Constitucional, la cual considero limitativa, ya que excluye la posibilidad para el Tribunal Constitucional de declarar la inconstitucionalidad si, al hacer el análisis de las disposiciones expresamente cuestionadas determina que no adolecen de vicio de inconstitucionalidad, pero detecta que otras disposiciones del cuerpo normativo al que pertenecen las primeras, se encuentren viciadas de inconstitucionalidad.
8. Al respecto, no hay que dejar de considerar que el proceso de inconstitucionalidad es de carácter hiper público y de incuestionable interés general, al punto que una vez instaurado no cabe desistimiento de la demanda, como lo establece expresamente el artículo 106 del Código Procesal Constitucional. Ello es así, por el deber que tiene el Tribunal Constitucional en su calidad de garante de la primacía normativa de la Constitución, de garantizar su plena y efectiva vigencia, por lo que, si a raíz del análisis de constitucionalidad detecta la existencia de vicios de inconstitucionalidad de normas conexas con la impugnada, tiene el imperativo constitucional de extirparlas del cuerpo normativo nacional, independientemente de la constitucionalidad o eventual inconstitucionalidad de la norma expresamente cuestionada en la demanda.

S.  
BLUME FORTINI

**Lo que certifico:**

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO

### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Coincido con lo resuelto por mis colegas en la presente causa, pero considero necesario hacer algunas precisiones u observaciones, las cuales consigno a continuación:

1. Considero que, en efecto, es necesario fortalecer a la autoridad civil en materia portuaria. Sin embargo, de esta afirmación no se desprende que la Marina, a través de la Dirección General de Capitanía y Guardacostas (Dicapi), no deba o pueda tener algún nivel de participación en la regulación de asuntos vinculados con la circulación y el control de actividades realizadas en el espacio marino. Ello puede darse en materias tales como, entre otras, el otorgamiento de autorizaciones para el uso de área acuática, el control sobre el tráfico de embarcaciones, la planificación y dirección de actividades a realizarse en el medio acuático, o la realización de inspecciones y auditorías conforme a sus competencias.
2. Al respecto, es claro que, de conformidad con la norma autoritativa respectiva, Ley 29915, y en el marco del Decreto Legislativo 1147, la cual regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en la competencia de la autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanía y Guardacostas, a la Dicapi le han sido asignadas varias competencias que pueden considerarse constitucionalmente legítimas. Ahora bien, en todo caso, y sin perjuicio de lo anterior, lo que sí deberá evitarse, pues se encuentra expresamente proscrito por nuestra Norma Fundamental, es que se le habilite indebidamente a la Dicapi, al ser una entidad estatal, el que realice actividades empresariales o comerciales, máxime si estas conllevan la creación de monopolios legales. En efecto, la Constitución peruana de 1993 prevé expresamente que la actividad empresarial del Estado solo puede realizarse de manera subsidiaria. Por ende, la actividad empresarial del Estado dentro del marco constitucional vigente en el Perú, guste o no, solo se justifica ante la ausencia de agentes privados realizando la misma actividad económica o por defectos del mercado.
3. Es en este sentido que en la presente sentencia se interpretó que el Decreto Legislativo 1147 es compatible con lo dispuesto por la Constitución. Ahora bien, llegado a este punto, considero necesario precisar además que, en este caso, como en otros en los cuales se cuestiona la constitucionalidad de normas con rango legal, también opera una presunción de constitucionalidad a favor de la autoridad legítima que emite la norma.
4. Por ende, únicamente en el supuesto de que la disposición que se reputa como inconstitucional no pueda ser entendida de algún modo de conformidad con la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO

Constitución –es decir, agotando todas las posibilidades interpretativas existentes– es que podrá declararse su inconstitucionalidad o incompatibilidad de la norma con respecto a la Norma Fundamental. En sentido contrario, corresponde decir entonces que si puede adoptarse algún sentido constitucionalmente interpretativo válido de la disposición analizada, deberá optarse por dicha interpretación, lo cual habilita incluso a acudir a la técnica de las llamadas “sentencias interpretativas” o “sentencias manipulativas”.

5. En el presente caso, precisamente con la finalidad de atender debidamente a la presunción de constitucionalidad de la disposición cuestionada, el Tribunal Constitucional ha utilizado frecuentemente dicha técnica, conforme a la cual se resuelve incidiendo en el ámbito normativo inicialmente previsto en la disposición cuestionada (reductiva o aditivamente, como opciones principales y sin perjuicio de otras), tal como se puede apreciar en la parte resolutive de la sentencia.
6. Ahora bien, sobre la base de lo anotado, considero que era necesario que quede expresado claramente en el fallo en qué términos permanecen en el ordenamiento las disposiciones legislativas que son objeto de interpretación, tal como sí se hace, por ejemplo, con respecto de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1147, a la luz de lo dispuesto en el fundamento 62. De manera más precisa, estimo que debería señalarse cuál será, en adelante, el contenido del artículo 5 del Decreto Legislativo 1147 interpretado conforme a lo dispuesto en los fundamentos jurídicos 26 y 43 de la sentencia.
7. Asimismo, considero que el caso merecía un análisis más prolijo en relación con las competencias legítimas con las que cuentan los gobiernos regionales y de la Dicapi. En especial, estimo que valía la pena realizar mayores precisiones sobre las competencias reconocidas a la referida Dirección a partir de lo dispuesto en los artículos 5.5, 5.11 y 6 del Decreto Legislativo 1147, en confrontación con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, e incluso con lo establecido por la Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, la cual creó la Autoridad Portuaria Nacional, a efectos de zanjar eventuales discusiones sobre las competencias allí reguladas.
8. También deseo efectuar algunos alcances en relación con lo indicado en el fundamento 85. Al respecto, considero que debe evitarse hacer referencia a “conflictos de competencia” para aludir a discrepancias o superposiciones de competencias dentro de una misma institución, las cuales, como se sabe, deben ser resueltas al interior de la entidad de que se trate (Poder del Estado, nivel de gobierno u órgano constitucional autónomo de que se trate).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO

9. Al respecto, como se sabe, los conflictos de competencias y atribuciones solo pueden producirse entre entidades estatales con autonomía conforme a lo dispuesto por la Constitución. Tales conflictos pueden ser básicamente “positivos”, cuando las entidades en conflicto se disputan la titularidad de una misma competencia o atribución; o “negativos”, si ellas más bien rehúyen de la titularidad o el ejercicio de la referida competencia. Además, no podemos dejar de mencionar, en la medida en que han sido aceptados por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, a los llamados conflictos de competencia “atípicos” y, en especial, al discutible y discutido “conflicto por menoscabo”, asunto sobre el cual no podré detenerme en esta ocasión.
10. Finalmente, y con respecto a la desestimada inconstitucionalidad formal del decreto legislativo cuestionado, tenemos que el Tribunal Constitucional en anteriores oportunidades se ha referido, aunque de manera aun inicial, al análisis que corresponde hacer para determinar la constitucionalidad, tanto directa como indirecta, de este tipo de legislación delegada, así como a la constitucionalidad de la respectiva ley autoritativa (vide STC 00047-2004-AI, f. j. 25; STC 0012-2011-AI, f. j. 9 y ss; cfr. 00020-2005-AI y otro (acumulado), f. j. 26 y ss.).
11. Al respecto, este Tribunal Constitucional a grandes rasgos ha establecido, con respecto al análisis de constitucionalidad de la norma delegativa (autoritativa o habilitante), que:

“[A] Por lo que se refiere a las exigencias que han de observarse en la *habilitación* para dictarse decretos legislativos delegados, el Tribunal recuerda que ésta:

- a) Sólo puede tener como **destinatario al Poder Ejecutivo**, quedando excluido la posibilidad de que tal habilitación pueda realizarse a favor de otros poderes del Estado u órganos constitucionales;
- b) Tiene que ser **aprobarse por una ley en sentido formal**, es decir, a través de una ley ordinaria, aprobada y sancionada por el Parlamento o, en su caso, por su Comisión Permanente;
- c) Requiere de una ley que fije o determine la **materia específica** que se autoriza legislar, de manera que **no es admisible las delegaciones generales, indefinidas o imprecisas**; y, a su vez, que ella **precise con exactitud el plazo** dentro del cual podrá dictarse la legislación ejecutiva delegada.
- d) **No comprende** lo que atañe a la **reforma constitucional**, la aprobación de **tratados** que requieran de **habilitación legislativa**, **leyes orgánicas**, la **Ley del Presupuesto** y la **Ley de la Cuenta General de la República.**” (STC 00012-2011-AI, f. j. 11, resaltado agregado)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC

CALLAO

COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO

12. Mientras que, en relación con el análisis de constitucionalidad del los decretos legislativos o legislación delegada, este Tribunal ha sostenido que:

“[B] Por otro lado, el artículo 104 de la Constitución precisa los límites que, a su vez, el Poder Ejecutivo está en la necesidad de observar con ocasión de la expedición de la legislación ejecutiva delegada. Estos límites, además de los que vienen impuestos directamente por la Constitución, esencialmente están constituidos por aquellos **fijados en la ley habilitante**. Se tratan, a saber, de: (a) **límites temporales**, de modo que la legislación delegada habrá de dictarse dentro del plazo con que se cuenta con habilitación para legislar; (b) **límites materiales**, por lo que la legislación delegada habrá de desarrollar cumplidamente las materias identificadas en la ley autoritativa” (STC 00012-2011-AI, f. j. 10, resaltado agregado)

13. Ahora bien, como se sabe, un asunto que plantea muchas dificultades se encuentra al contrastar el contenido de la legislación delegada con la norma autoritativa. Al respecto, un primer problema interpretativo se encuentra en establecer el exacto contorno o marco material de la delegación (es decir, establecer cuál ha sido realmente la materia delegada). De otro lado, un siguiente problema interpretativo consiste en analizar si los decretos legislativos, en efecto, se ajustan a dicho marco.
14. Al respecto, y sobre el primer problema mencionado en el párrafo anterior, este Tribunal ha señalado que puede existir una tensión entre el “objetivo (o finalidad) de la delegación”, (las materias asociadas a un estado de cosas o fines valiosos que se quiere alcanzar), y la “facultad expresamente delegada” (la cual alude a las competencias expresadas con mayor claridad o precisión en la norma autoritativa). Lo que el Tribunal Constitucional ha señalado al respecto es, en aras a fijar de mejor modo los alcances de la norma autoritativa, que dicha posible “inconsistencia debe ser resuelta, de preferencia, tomando en cuenta la preponderancia que tiene la competencia expresamente delegada respecto de la temática en la que se le pretende enmarcar” (STC 00002-2010-AI, f. j. 6 *in fine*). En otras palabras, se señala que es razonable privilegiar la habilitación expresa y más específica, frente a la más genérica o finalista (criterio de “preponderancia de la delegación específica”).
15. Finalmente, y con respecto al segundo problema, conviene conocer lo que en la práctica viene realizando este Tribunal Constitucional al respecto. Y es que, teniendo en cuenta que, no obstante a su carácter específico, la norma delegativa no contiene en realidad un adelanto sobre los contenidos que serán regulados a través de los decretos legislativos (estamos solamente ante un “marco específico”, o “con vocación de especificidad”, pero un marco al fin y al cabo), no es una especie de evaluación taxativa literal o estricta con respecto a la delegación otorgada (entendida conforme a lo señalado en el párrafo anterior), ya que ello sería imposible al tratarse



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
COLEGIO DE ABOGADOS DEL CALLAO

de un marco habilitante. Antes más bien, lo que el Tribunal realiza es una especie de “análisis de compatibilidad” o de “conformidad”, para establecer si la legislación delegada “es compatible con las materias específicas que fueron delegadas” (STC 00026-2008-AI y otro (acumulados), f. j. 10; STC 00027-2009-AI, f. j. 3).

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

### VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

*En un verdadero Estado Constitucional se divide plenamente el poder civil del poder militar y ambos se encuentran sometidos al imperio de la Constitución y las leyes que sean conformes a ésta.*

¿Por qué no podemos aspirar a desarrollarnos jurídica y socialmente bajo un auténtico modelo constitucional? Estamos próximos a cumplir 200 años de vida republicana y seguimos manteniendo, en parte, un modelo de organización “pretoriana”, donde el poder civil estaba sojuzgado al poder militar. Tenemos un marco constitucional en el que expresamente se establece que las fuerzas armadas tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial; sin embargo, ese marco constitucional se debilita cuando se le otorga, de manera concreta, a la Marina de Guerra competencias propias del poder civil en manejo portuario.

Conforme a nuestro marco constitucional, deberíamos tener, entre otros, un poder civil con una sólida “*administración marítima civil*”, que precisamente administre el uso de áreas acuáticas y regule las actividades y servicios en los terminales, la infraestructura e instalaciones ubicadas en los puertos marítimos, fluviales y lacustres de todo el Perú.

Ello acompañado de una fortalecida *policía* marítima, fluvial, lacustre y de control de puertos. Pero lo que no deberíamos tener es una Marina de Guerra que se encargue de estas funciones y, peor aún, que en algunos casos duplique tales competencias con las asignadas a la Autoridad Portuaria Nacional-Ministerio de Transportes.

Me pregunto: ¿Por qué la Marina de Guerra debe ofrecer en exclusividad servicios de inspecciones y auditorías para privados, entre otros? ¿Por qué la Marina de Guerra debe autorizar el arribo o zarpe de naves deportivas? ¿Por qué la Marina de Guerra debe otorgar posesiones de área acuática? No imagino al Ejército de nuestro país otorgando posesiones de área terrestre o a la Fuerza Aérea otorgando posesiones de zonas aéreas o autorizando el transporte aéreo en operaciones comerciales.

Somos un país bajo un modelo político democrático en construcción, que aún no termina de abandonar las viejas taras de lo que Basadre llamara el “Estado empírico”. Digo esto porque a pesar de que tenemos un modelo constitucional con reparto de competencias entre los civiles y los militares, no se termina por asumir que realmente estamos ante un gobierno civil de sometimiento de los hombres a las leyes y al Derecho; prueba de ello es que hay una resistencia a cumplir con el mandato constitucional (artículo 165) de que la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

Marina de Guerra, en tanto componente de las Fuerzas Armadas, se deba encargar primordialmente de garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial marítima de la República, o excepcionalmente, de situaciones de emergencia cuando la capacidad operacional de la Policía Nacional sea insuficiente.

Es verdad que se argumenta que no existe suficiente personal e infraestructura (barcos, helicópteros, puertos, edificaciones, etc.) para que el poder *civil* ejerza las funciones que un Estado Constitucional le confiere en el ámbito marítimo. Entonces, si esto es así, la respuesta a dicha situación sería el destinar los recursos para que así se cumpla, y no asumir el débil argumento fáctico de que “como la Marina siempre lo hizo, debe seguir haciéndolo”.

Me pregunto: ¿Cómo construir un país moderno, desarrollado y democrático si se expiden normas como el impugnado Decreto Legislativo 1147, que lo único que hacen es empoderar a la Marina de Guerra respecto de competencias que le corresponden al poder civil? ¿A quién o a qué sectores favorece la duplicidad de competencias que consagra este decreto? ¿A quién o a qué sectores favorece la adición de competencias del poder civil al poder militar? ¿Quién controla los considerables ingresos económicos que percibe la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) con las competencias otorgadas por el Decreto Legislativo 1147 desde el año 2012? Pueden ser varias las respuestas, pero la que me parece más evidente es que el Decreto Legislativo 1147 no sólo es inconstitucional, sino que constituye un monumento a la inseguridad jurídica, por la injustificada duplicidad de competencias generada por dicho Decreto Legislativo 1147.

Lo antes expuesto no debe interpretarse como una forma de desconocimiento de la importante función que dentro del marco constitucional ha desempeñado y desempeña la Marina de Guerra del Perú. Ello es innegable. Esto tiene que ver más bien con el cuestionamiento de la adición de competencias (comerciales, de otorgar posesiones de área acuática, autorizar el ingreso o salida de todo tipo de naves –incluidas las de deporte–, abrir o cerrar puertos, entre otras) que, considero, infringen el mandato constitucional que establece el ámbito primordial de sus competencias.

Desde ya dejo sentada mi posición. No se trata de ver el problema de la adición de competencias, que es materia de control constitucional, como una expresión de la lógica política schmittiana del “amigo-enemigo”, esto es, o se está a favor o en contra de la Marina de Guerra del Perú (DICAPI). Se trata del control constitucional de los alegados excesos de competencias por parte del Poder Ejecutivo, al expedir el Decreto Legislativo 1147, denunciados por el Colegio de Abogados del Callao. En ello consiste el control constitucional de estos actos estatales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

Debo expresar, además, que la labor de control del Tribunal Constitucional se realiza a través de un trabajo conjunto, con la intervención de los siete jueces que lo integramos y que no siempre puede terminar en una posición unánime. El caso que a continuación presento es uno de ellos.

Advierto, desde ya, que los argumentos que seguidamente se leerán expresan una posición en minoría, en disidencia, y que los expongo como parte de mi deber de justificar, como jueza constitucional, cuáles son las razones por las que me aparto de la mayoría. Este ejercicio responde a una postura deliberativa, en la que se muestran, con transparencia, las diversas posiciones que concurren en el caso; y, bajo una práctica democrática, incluso dichos argumentos pueden ser sometidos a la crítica de los diversos actores sociales (artículo 139, inciso 20, de la Constitución).

#### A. SÍNTESIS DEL VOTO

Estimo que la demanda debe ser declarada **FUNDADA** en todos sus extremos, incluso los que se han cuestionado por conexidad. En resumen, mis argumentos son los siguientes:

1. Al expedir el Decreto Legislativo 1147, **se han regulado asuntos que no han sido delegados**. La competencia de otorgar permisos de área acuática, entre otras, no es competencia que “fortalece” el sistema de seguridad y defensa nacional a cargo de la Marina de Guerra del Perú.
2. Se vulneran disposiciones constitucionales que establecen, sin margen de dudas, que las Fuerzas Armadas tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República, y **no adicionar o reemplazar competencias del poder civil (Gobiernos regionales o la Autoridad Portuaria Nacional del Ministerio de Transportes), de la Policía Nacional o incluso de los particulares**.
3. En la sentencia del TC, aprobada en mayoría, se ha **omitido pronunciarse** sobre uno de los artículos cuestionados en la demanda (artículo 20 del Decreto Legislativo 1138).
4. En la sentencia del TC, aprobada en mayoría, se hace un **uso deficiente de las denominadas sentencias interpretativas** pues éstas se emplean para “interpretar” disposiciones y no para unir dos disposiciones competenciales incompatibles.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

## B. DISPOSICIONES CUESTIONADAS

5. Inicialmente, en la demanda de autos se cuestionan las siguientes disposiciones del Decreto Legislativo 1147:

### Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, sobre la administración de áreas acuáticas, las actividades que se realizan en el medio acuático, las naves, artefactos navales, instalaciones acuáticas, y embarcaciones en general, las operaciones que éstas realizan y los servicios que prestan o reciben, con el fin de velar por la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables, la protección del medio ambiente acuático, y reprimir las actividades ilícitas en el ámbito de su jurisdicción, en cumplimiento de las normas nacionales e instrumentos internacionales de los que el Perú es parte.

### Artículo 2.- Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación del objeto del presente Decreto Legislativo es:

- 1) El medio acuático comprendido por el dominio marítimo y las aguas interiores, así como los ríos y los lagos navegables, y las zonas insulares, incluidas las islas ubicadas en el medio acuático del Perú.
- 4) Los artefactos navales e instalaciones acuáticas en el medio acuático.

### Artículo 5.- Funciones de la Autoridad Marítima Nacional

Las funciones que realiza la Autoridad Marítima Nacional dentro del ámbito de su competencia se efectuarán con eficiencia y transparencia coadyuvando al desarrollo competitivo de las actividades de transporte, comerciales, turísticas y de otros sectores que se realizan en el medio acuático.

Son funciones de la Autoridad Marítima Nacional:

- 5) Planear, normar, coordinar, dirigir y controlar dentro del ámbito de su competencia, las actividades que se desarrollan en el medio acuático, sin perjuicio de las atribuciones de otros sectores competentes.
- 6) Ejercer el ruteo, el control y la vigilancia del tráfico de las naves, embarcaciones, artefactos navales e instalaciones acuáticas propulsadas y remolques en general en el medio acuático, incluyendo el canal de acceso y las áreas de fondeo en los puertos.
- 11) Otorgar a las personas naturales o jurídicas derechos de uso de área acuática, previa opinión favorable de la Superintendencia de Bienes Estatales, y en coordinación con los sectores involucrados, a través de autorizaciones temporales hasta por treinta (30) años, plazo que podrá ser renovado; efectuando la desafectación de dichas áreas por razones de interés nacional determinadas por norma específica del sector competente; asimismo, administrar el catastro único de dichas áreas acuáticas, sin perjuicio de las competencias de otros sectores.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

#### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

##### **SEGUNDA: Creación de la Oficina de Inspecciones y Auditorías de la Autoridad Marítima Nacional**

Créase la Oficina de Inspecciones y Auditorías de la Autoridad Marítima Nacional para que, en calidad de servicios prestados en exclusividad, pueda emitir a pedido de los interesados, reportes de Inspección y Auditoría, así como constancias sobre las inspecciones, auditorías y reconocimientos de los estándares de protección, seguridad, y prevención de la contaminación, respecto de las naves, embarcaciones, artefactos navales e instalaciones acuáticas, así como de las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades vinculadas al medio acuático.

Esta Oficina formará parte de la estructura orgánica de la Autoridad Marítima Nacional y tendrá autonomía técnica en el ejercicio de sus actividades (...).

Todo procedimiento seguido ante la Autoridad Marítima Nacional dará lugar al cobro de las correspondientes tasas, cuyos montos son fijados en el correspondiente Texto Único de Procedimientos Administrativos.

##### **TERCERA: Financiamiento**

El presupuesto de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas - Autoridad Marítima Nacional, será financiado con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Defensa - Marina de Guerra del Perú, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Asimismo, forman parte de dicho financiamiento los Recursos Directamente Recaudados (RDR) por la Autoridad Marítima Nacional, por concepto de las tasas, multas y la retribución por servicios prestados en exclusividad, conforme al presente Decreto Legislativo.

6. También se cuestiona en la demanda el artículo 20 del Decreto Legislativo 1138:

##### **Artículo 20.- Dirección General de Capitanías y Guardacostas**

La Dirección General de Capitanías y Guardacostas es el órgano que administra, norma y ejerce control y vigilancia sobre las áreas acuáticas, las actividades que se desarrollan en el ámbito marítimo, fluvial y lacustre, las naves y artefactos navales; ejerce funciones de policía marítima, fluvial y lacustre, en cumplimiento de las normas nacionales e instrumentos internacionales de los que el Perú es parte, con el fin de velar por la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables, la protección del medio ambiente acuático, y reprimir las actividades ilícitas en el ámbito de su jurisdicción.

7. Posteriormente, el colegio demandante solicita que también se declaren inconstitucionales, por conexidad, las siguientes disposiciones:

##### **Artículo 5.- Funciones de la Autoridad Marítima Nacional**

8) Disponer la suspensión temporal, en forma total o parcial, de las actividades en el medio acuático por razones de riesgo para la vida humana y el medio ambiente acuático, incluyendo la apertura y cierre de puertos para instalaciones portuarias. Para el caso de las naves mercantes en tráfico comercial que se encuentren en las instalaciones portuarias, esta medida se aplicará en coordinación con la Autoridad Portuaria Nacional.

9) Evaluar y aprobar los estudios de maniobra para las instalaciones en el medio acuático, para velar por la seguridad de la vida humana y la protección del medio ambiente acuático.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

10) Aprobar los estudios hidro-oceanográficos de toda actividad, infraestructura e instalación que por su naturaleza se realice en el medio acuático o en accesos a instalaciones en la franja ribereña, con la finalidad de velar por la seguridad de la vida humana y la protección del medio ambiente acuático.

12) Establecer las áreas de fondeo, los canales de acceso, las zonas marinas especialmente sensibles y las áreas de maniobra restringida en el medio acuático.

13) Participar en el proceso de recepción y despacho de naves, así como del zarpe y arribo de embarcaciones, artefactos navales e instalaciones acuáticas propulsadas y remolques en general que ingresen o salgan de los puertos e instalaciones acuáticas, de acuerdo con la normativa nacional e instrumentos internacionales de los que el Perú es parte.

14) Autorizar el zarpe y arribo de naves pesqueras, náutica deportiva, tráfico de bahía, artefactos navales, instalaciones acuáticas propulsadas, aprovisionamiento de instalaciones costa afuera y remolcadores en general.

#### **Artículo 6.- Inspecciones de control**

La Autoridad Marítima Nacional está facultada para llevar a cabo inspecciones y reconocimientos, en forma periódica y aleatoria, sobre las naves, artefactos navales, instalaciones acuáticas y embarcaciones en general; las operaciones que éstos realizan y los servicios que prestan o reciben, incluyendo el transporte y manipuleo de mercancías peligrosas, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las normas de protección y seguridad de la vida humana en el ámbito de su competencia. En todos estos casos, se actuará de conformidad con los tratados de los que el Perú es parte y la normativa nacional.

#### **Artículo 7.- Construcción y modificación de naves**

La construcción o modificación de naves, artefactos navales e instalaciones acuáticas, destinadas a operar bajo bandera peruana o a ser instaladas dentro del ámbito del presente Decreto Legislativo, sea que se realice en el país o en el extranjero, se encuentra sujeta a la fiscalización técnica de la Autoridad Marítima Nacional, para fines de seguridad de la vida humana en el medio acuático.

#### **Artículo 11.- Arribo y zarpe**

Toda nave, embarcación, artefacto naval e instalación acuática propulsada y, remolque en general, debe arribar o zarpar de un puerto, instalación o zona habilitada para tal fin. La Autoridad Marítima Nacional está facultada a inspeccionarlos en el ámbito de su competencia.

#### **PRIMERA: Vigencia de disposiciones**

(...) En los proyectos de asociación público privada que a la fecha de entrada en vigencia de la presente norma hayan sido incorporados al proceso de promoción de la inversión privada, seguirán sujetas a las normas y disposiciones vigentes al momento de su incorporación, hasta su adjudicación. Esta disposición es aplicable exclusivamente a los procedimientos a que se refiere la presente norma.

### **C. DESARROLLO DEL VOTO**

#### **En cuanto a la inconstitucionalidad formal**

8. El Tribunal Constitucional estableció tres supuestos de infracción constitucional de forma (Exp. 00020-2005-AI/TC y otros, FJ 22):



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

- a) Cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación (...). Dicho evento tendría lugar, por ejemplo, si, fuera de las excepciones previstas en el Reglamento del Congreso de la República, un proyecto de ley es sancionado sin haber sido aprobado previamente por la respectiva Comisión dictaminadora, tal como lo exige el artículo 105º de la Constitución.
- b) Cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho (...).
- c) Cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo (...).

9. En el presente caso se configura el primero de dichos supuestos, pues se ha quebrantado el procedimiento previsto en la Constitución para expedir decretos legislativos. En efecto, el artículo 104 de la Norma Fundamental establece que "El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la *materia específica* y por el *plazo determinado* establecidos en la ley autoritativa".

10. En el impugnado Decreto Legislativo 1147 se menciona que el Congreso de la República por Ley 29915, ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otras materias, sobre la "Reforma del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional con el objeto de fortalecer su constitución y funcionamiento, así como sobre la Reforma de la legislación orientada al fortalecimiento institucional del Sector Defensa, de las Fuerzas Armadas, la carrera militar y el servicio militar", "conforme a lo señalado en el numeral 4 del artículo 2 de la citada norma".

11. Tal materia específica delegada no guarda ninguna relación con las materias reguladas en las disposiciones impugnadas del Decreto Legislativo 1147. Así por ejemplo, no guarda relación con las disposiciones en materia comercial, de gestión portuaria, transporte marítimo y servicios portuarios, e incluso promoción de la inversión privada en infraestructura portuaria. Por tanto, es más evidente que tales disposiciones impugnadas son inconstitucionales por la *forma*, pues regulan *materias específicas* que no han sido delegadas.

12. El problema que se aprecia antes es, sin lugar a dudas, un problema histórico en la medida en que no se han implementado mecanismos jurídicos efectivos para controlar la delegación de facultades. El órgano encargado por la Constitución para expedir leyes es, en general, el Poder Legislativo (artículo 102, inciso 1), de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

modo que si por razones específicas (políticas, técnicas, etc.) delega dicho poder al Poder Ejecutivo, éste tiene la obligación constitucional de limitarse a la materia y plazo delegados.

**En cuanto a la inconstitucionalidad material: la finalidad constitucional de las Fuerzas Armadas**

13. El demandante Colegio de Abogados del Callao alega que el Decreto Legislativo 1147 excede las facultades otorgadas, pues “no genera el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas (...), sino más bien genera la creación de una nueva competencia en materia comercial (...) a favor del Ministerio de Defensa, transfiriéndoles así competencias comerciales en gestión portuaria, transporte marítimo y servicios portuarios, e incluso la promoción de la inversión privada en infraestructura portuaria (...)”.
14. Estimo que los impugnados artículos del Decreto Legislativo 1147 son manifiestamente inconstitucionales, pues vulneran el artículo 165 de la Constitución, que establece que las Fuerzas Armadas “tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República.”
15. Si bien el artículo 168 de la Constitución establece que “Las leyes y los reglamentos respectivos determinan la organización, las funciones, las especialidades, la preparación y el empleo; y norman la disciplina de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”, dicha disposición debe ser interpretada en conjunto con el mencionado artículo 165 de la Norma Fundamental, de modo tal que no se pueda entender, bajo ningún supuesto, que las Fuerzas Armadas pueden tener leyes que, apartándose del ámbito constitucional, les otorguen cualquier tipo de competencias, incluso las que corresponden al poder civil o a los particulares.
16. Como lo ha sostenido antes el Tribunal Constitucional (Exp. 00012-2006-PI/TC FJ 38.b), “la razón de ser de las fuerzas armadas es fundamentalmente la defensa militar del Estado Constitucional”. Tal defensa militar está relacionada con la protección del bien jurídico “seguridad nacional”. Se ha sostenido que dicho bien “es amplio y de contornos poco precisos, por lo que en el pasado ha sido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

irrazonable y desproporcionadamente ampliado hacia ámbitos ajenos a la función constitucional de las fuerzas armadas”.<sup>1</sup>

17. La seguridad nacional no debe confundirse con la seguridad ciudadana: “aquella implica un peligro grave para la integridad territorial, para el Estado de Derecho, para el orden constitucional establecido: es la violencia contra el Estado y afecta los cimientos del sistema democrático (...). Supone, pues, un elemento político o una ideología que se pretende imponer, y sólo puede equipararse a la *seguridad ciudadana* por excepción o emergencia, cuando ésta es perturbada gravemente. La *seguridad ciudadana* normalmente preserva la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, sin mediar el factor político y/o el trasfondo ideológico en su vulneración. Quien delinque contra la *seguridad ciudadana*, no se propone derrocar o amenazar al régimen político constitucionalmente establecido, a fin de imponer uno distinto o una distinta ideología” (Exp. 00005-2001-AI/TC FJ 2).
18. Por tanto, la finalidad primordial de las fuerzas armadas, entre ellas la Marina de Guerra, es garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la República, y no adicionar o reemplazar competencias del poder civil (Gobiernos Regionales o Autoridad Portuaria Nacional del Ministerio de Transportes), o incluso de los particulares, tales como aquellas relacionadas como el ámbito comercial de los puertos, otorgar derechos de uso de área acuática, autorizar el zarpe y arribo de naves pesqueras, náutica deportiva, tráfico de bahía, artefactos navales, instalaciones acuáticas propulsadas, aprovisionamiento de instalaciones costa afuera y remolcadores en general, entre otras.
19. Cabe agregar, como datos del derecho comparado sobre la supremacía del poder civil sobre las fuerzas armadas, los siguientes:

En Gran Bretaña:

- 1) “La subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil es un postulado uniformemente mantenido, al menos desde el siglo XVII. Las Fuerzas Armadas son concebidas como «instrumentos del Gobierno central, equipadas, disciplinadas y conducidas para el ejercicio de la fuerza física en interés del Estado» (...) La primacía del poder civil es tanto un hecho sociológico como constitucional, se afirma tajantemente”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> SORIA LUJÁN, Daniel. “Comentarios al artículo 165 de la Constitución”. En GACETA JURÍDICA. *La Constitución comentada*. Tomo III, 2ª. edición, Lima, 2013, p.534.

<sup>2</sup> LÓPEZ RAMÓN. Fernando. *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p.247.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

En Estados Unidos:

2) “En la experiencia constitucional norteamericana, el principio de subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles no parece suscitar problemas de tipo jurídico, existiendo en cambio, fuertes polémicas a propósito de la distribución de competencias militares entre el Congreso y el Presidente”.<sup>3</sup>

En Francia:

3) “La doctrina francesa relativa a la posición jurídica de las Fuerzas Armadas, toma como punto de partida la clásica separación del poder civil y del militar, formulada por M. Hauriou, y su corolario, esto es, la subordinación de lo militar a lo civil (...) El principio de separación (...) se traduce, para los agentes de la fuerza pública, en una situación subalterna. Al poder civil pertenece la decisión; a la fuerza armada, la ejecución; «hay preeminencia de la autoridad civil y subordinación de la autoridad militar». Aunque en lo relativo a las estrictas medidas de ejecución de la voluntad civil, Hirt entiende que la autoridad militar es autónoma”.<sup>4</sup>

En Italia:

4) En el caso italiano, G. De Vergottini afirma “el principio de la «separación entre el poder (organización) civil y el poder (organización) militar, dando el primero *prevalencia* en cuanto poder político» (...) «sólo los órganos constitucionales tienen atribuciones de dirección política, mientras que el aparato de defensa formado por los especialistas de la violencia bélica cae en el campo de la Administración estatal y tiene por tanto sólo facultades ejecutivas”.<sup>5</sup>

20. En ese contexto, conviene traer a colación las expresiones de Cotino Hueso: “La orientación de la fuerza del Estado define al Estado mismo. De poco o nada valdría situarse en un Estado que se diga constitucional si la actuación de la fuerza militar que se legitimase jurídicamente no guardase plena coherencia con los elementos basilares que fundamentan a la organización política misma. La

<sup>3</sup> *Op.cit.* pp. 248-249.

<sup>4</sup> *Op.cit.* pp. 250-251.

<sup>5</sup> *Op.cit.* pp. 261-262.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

misión esencial de las FAS, claro está, es la defensa última del Estado, pero no de cualquier forma de Estado, sino del Estado Constitucional”.<sup>6</sup>

**El caso peruano: duplicidad de competencias e inseguridad jurídica. Un problema pasado, presente y, por lo visto, futuro.**

21. Es sorprendente apreciar cómo en el caso peruano la duplicidad de competencias entre la Marina de Guerra y la administración civil, con idas y vueltas, en diferentes grados y diferentes competencias, se ha venido manifestando históricamente, desde los inicios de nuestra vida republicana e incluso antes. Es claro que en la actualidad se ha avanzado bastante en la correcta distribución de competencias entre el poder civil y el poder militar, pero, por lo expuesto en el impugnado Decreto Legislativo 1147, aún falta mucho trabajo en tal delimitación de competencias. Veamos algunos antecedentes históricos:
22. Previamente es importante mencionar que el origen de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) de la Marina de Guerra del Perú se remonta a al año 1791, en la época virreinal, cuando se crea, mediante Real Orden, la Capitanía del Puerto del Callao.<sup>7</sup>
23. En cuanto a la duplicidad de autoridades (militar y civil) en la administración de los puertos marítimos y fluviales, el **Decreto Supremo del 17 de enero de 1946**<sup>8</sup> da cuenta de lo siguiente:

El Presidente de la República

Considerando:

Que los puertos marítimos y fluviales del país se encuentran sometidos a la doble jurisdicción administrativa de los Ministerios de Hacienda y Comercio y de Marina, representados en ellos por los Jefes de Puerto y los Capitanes de Puerto respectivamente;

Que esta dualidad de autoridades entorpece el buen servicio portuario y no facilita la unidad de criterio y de decisión que es indispensable para tal resultado;

Que estando comprendidos en el servicio de los puertos altos interventores nacionales cuya vigilancia compete al Ministerio de Marina, es necesario reintegrar nuevamente a su jurisdicción a las autoridades y asuntos portuarios que por su naturaleza no corresponden exclusivamente al de Hacienda;

<sup>6</sup> COTINO HUESO, Lorenzo. *El modelo constitucional de las Fuerzas Armadas*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2002, p.107.

<sup>7</sup> MARINA DE GUERRA DEL PERÚ. *Compendio de Historia Marítima y Naval del Perú*. Lima, Dirección de Intereses Marítimos e Información, 2010, p.107.

<sup>8</sup> FLÓREZ NOBESELL, Miguel. *Historia Marítima del Perú. Serie Monografías. Tomo I. Los Puertos del Perú*. Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú, Lima, 1986, p.223.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

Con el voto consultativo del Consejo de Ministros;

DECRETA:

1º. Reintégrese a la exclusiva jurisdicción del Ministerio de Marina, quien la ejercerá por intermedio de la Dirección de Capitanías y por los Capitanes de Puerto, la autoridad y funciones señaladas a los Jefes de Puerto por el Decreto de 31 de Enero y Resolución Suprema de 15 de Febrero de 1941.

2º. La Comisión Contralora del Trabajo del Callao, pasará a ser dependencia del Ministerio de Marina, en el cual desempeñará las funciones que le están encomendadas.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los diecisiete días del mes de Enero de mil novecientos cuarentiseis. J.L. BUSTAMANTE RIVERO C. Montero Bernalles. [resaltado agregado]

24. Así también en el “Simposium” auspiciado por el entonces Ministerio de Marina sobre “El uso del mar y su influencia en el desarrollo nacional”, realizado del **27 de noviembre al 1 de diciembre de 1978**<sup>9</sup>, el vicealmirante Alberto Indacochea Queirolo daba cuenta de lo siguiente:

Señores, tengo el grato encargo de presentar a Uds. la problemática del Trabajo Marítimo como parte de este Simposium (...)

Se llaman trabajadores marítimos, según el reglamento de Capitanías y de la Marina Mercante Nacional, al personal agremiado que trabaja en la carga y descarga de mercadería en los buques, en los muelles, en astilleros, diques y varaderos (...).

RESEÑA HISTÓRICA

Es útil y necesario volver la cara atrás, por algunos minutos, para ver cómo era el trabajo marítimo en tiempos pasados y cómo ha evolucionado hasta nuestros días. Haremos sólo una reseña en base a la bibliografía disponible y sin pretensiones de ninguna clase por razones obvias.

He encontrado datos de comienzos de la República y posteriores, sobre la organización del Trabajo Marítimo, y por las características que tenía, podemos presumir con bastante certeza que era si no igual, muy parecido al Sistema Colonial.

El Trabajo Marítimo, se regía por el “Código de la Marina Mercante y Reglamento de Capitanías” y por el “Código de la Marina Militar” (...)

Los trabajadores marítimos de la época constituían “Las Milicias Navales de la República” (...)

Este ordenamiento del Trabajo Marítimo se mantiene casi sin variaciones hasta casi ayer, 1919: en que por Ley 1569 se establece el Servicio Militar Obligatorio, quedando abolidas las Milicias Navales (...)

<sup>9</sup> INDACOCHEA QUIEROLO, Alberto. “Trabajo Marítimo”. En Simposium sobre “El uso del mar y su influencia en el desarrollo nacional (27 de noviembre-1º de diciembre de 1978), Lima, Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú”, 1980, pp.293-317.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

#### COMISIÓN CONTROLADORA DEL TRABAJO MARÍTIMO ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

La Comisión Controladora del Trabajo Marítimo fue creada por Decreto Supremo del 8 de marzo de 1935 (...) en vista del incremento de las actividades portuarias entre ellas la labor de carga y descarga de mercaderías a bordo de naves.

Se constituyó por Delegados de los Ministerios de Marina, Hacienda y Trabajo, de los usuarios y trabajadores marítimos del puerto, bajo la presidencia de un jefe de la Marina de Guerra (...)

Posteriormente y por Decreto Supremo del 17 de enero de 1946 se dispuso se reintegrase a la exclusiva jurisdicción del Ministerio de Marina, la autoridad y funciones señaladas a los jefes de puerto (...) pasando también la Comisión Controladora del Trabajo Marítimo a ser dependencia directa del Ministerio de Marina (...)

Actualmente se encuentra constituido por los siguientes Miembros:

- Un Delegado del Ministerio de Marina (Presidente);
- Un Delegado del Ministerio de Transportes y Comunicaciones;
- Un Delegado del Ministerio de Trabajo;
- Un Delegado de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas;
- Un Delegado de la Empresa Nacional de Puertos;
- Un Delegado de la Cámara de Comercio del Callao;
- Un Delegado de la Asociación de Armadores del Perú;
- Un Delegado de la Asociación Marítima del Perú;
- Un Delegado del Sindicato de Estibadores del Callao; y,
- Un Delegado de la Sociedad de Empleados Tarjadores del Callao. [resaltado agregado]

25. Lo antes expuesto evidencia que: **i)** durante mucho tiempo la Marina de Guerra del Perú ha ejercido, en ciertos periodos considerables de tiempo, diferentes competencias en las que presidía la organización del trabajo marítimo que se desarrollaba en los puertos, teniendo bajo su esfera de competencia a los trabajadores civiles u organizaciones públicas o privadas; **ii)** ha existido duplicidad de competencias entre la administración civil y la administración militar de la Marina de Guerra, en cuanto al control de determinadas actividades en los puertos; y **iii)** los trabajadores marítimos civiles se regían por el Código de la Marina Militar, el Código de la Marina Mercante y el Reglamento de Capitanías.

26. Obviamente hoy ya no existe la aludida Comisión Contralora del Trabajo Marítimo, ni el Código de Marina Militar, entre otros. Pero, conforme al desarrollo histórico expuesto, se entiende mejor por qué en el ordenamiento jurídico peruano aún existen algunas competencias que, debiendo ser de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

administración civil, terminan siendo de la Marina de Guerra, tal como lo demuestra el impugnado Decreto Legislativo 1147.

27. Precisamente, veamos ahora cómo determinados artículos del Decreto Legislativo 1147 no sólo afectan las disposiciones constitucionales antes mencionadas, sino que también invaden competencias de la Autoridad Portuaria Nacional – Ministerio de Transportes, lo que viola, además, el principio de seguridad jurídica:

| PODER MILITAR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | PODER CIVIL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AUTORIDAD MARÍTIMA NACIONAL –<br>DICAPI                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL-<br>MINISTERIO DE TRANSPORTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Dec. Leg. 1147<br><br>5.5) Planear, <u>normar</u> , coordinar, dirigir y controlar dentro del ámbito de su competencia, las actividades que se desarrollan en el medio acuático, sin perjuicio de las atribuciones de otros sectores competentes.                                                                                                                | Ley 27943<br><br>24 k) <u>Normar</u> en lo técnico, operativo y administrativo el acceso a la infraestructura portuaria así como el ingreso, permanencia y salida de las naves y de la carga en los puertos sujetos al ámbito de sus competencia; los permisos para la navegación comercial de buques; y en lo pertinente la apertura y cierre de los puertos, remolcaje, recepción y despacho, seguridad del puerto y de las naves, así como cualquier otra actividad existente o por crearse. |
| Dec. Leg. 1147<br><br>5.10) <u>Aprobar</u> los estudios hidro-oceano gráficos de toda actividad, <u>infraestructura</u> e instalación que por su naturaleza se realice en el medio acuático o en accesos a instalaciones en la franja ribereña, <u>con la finalidad de velar por la seguridad de la vida humana y la protección del medio ambiente acuático.</u> | Ley 27943<br><br>24 c) <u>Aprobar</u> y supervisar los expediente técnicos de las obras de <u>infraestructura</u> portuaria y las especificaciones técnicas de las maquinarias y equipos, <u>que deben incluir medidas efectivas para la protección del medio ambiente</u> y de la comunidad donde se desarrollen.                                                                                                                                                                              |
| Dec. Leg. 1147<br><br>5.11) Otorgar a las personas naturales o jurídicas <u>derechos de uso de área acuática</u> , previa opinión favorable de la                                                                                                                                                                                                                | Ley 27943<br><br>8.1 Las autorizaciones de uso de área acuática y franja ribereña son de dos clases: temporales y definitivas (...) El Ministerio de                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Superintendencia de Bienes Estatales, y en coordinación con los sectores involucrados, a través de autorizaciones temporales hasta por treinta (30) años, plazo que podrá ser renovado.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p>Transportes y Comunicaciones otorgará la autorización temporal o definitiva siempre que el proyecto se encuentre conforme con las políticas, lineamientos y con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario. La autorización definitiva será por un período no mayor de 30 años.</p>                                                                   |
| <p>Dec. Leg. 1147</p> <p>5.14) <u>Autorizar el zarpe y arribo de naves pesqueras, náutica deportiva, tráfico de bahía, artefactos navales, instalaciones acuáticas propulsadas, aprovisionamiento de instalaciones costa afuera y remolcadores en general.</u></p> <p>11) <u>Toda nave, embarcación, artefacto naval e instalación acuática propulsada y remolque en general debe arribar o zarpar de un puerto, instalación o zona habilitada para tal fin. La Autoridad Marítima Nacional está facultada a inspeccionarlos en el ámbito de su competencia.</u></p>                                                                                      | <p>Ley 27943</p> <p>15.1 <u>El ingreso y salida de naves y el embarque y descarga de mercancías al Puerto, así como su recepción, permanencia y tratamiento en el Puerto y/ o recinto portuario, es de responsabilidad exclusiva de la Autoridad Portuario Nacional y de las Autoridades Portuarias Regionales, según lo establecido en la presente Ley (...)</u></p> |
| <p>Dec. Leg. 1147</p> <p>Tercera Disposición Complementaria Final: <u>Financiamiento</u></p> <p>El presupuesto de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas- Autoridad Marítima Nacional, será financiado con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Defensa- Marina de Guerra del Perú, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.</p> <p>Asimismo, forman parte de dicho financiamiento los Recursos Directamente Recaudados (RDR) por la Autoridad Marítima Nacional, <u>por concepto de las tasas</u>, multas y la retribución por servicios prestados en exclusividad, conforme al presente Decreto Legislativo.</p> | <p>Ley 27943</p> <p>26 d) Constituyen recursos de la Autoridad Portuaria Nacional</p> <p><u>Las tasas e ingresos que le corresponden.</u></p>                                                                                                                                                                                                                         |



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

28. Los mencionados artículos del Decreto Legislativo 1147 invaden competencias del poder civil (Autoridad Portuaria Nacional del Ministerio de Transportes) y generan duplicidad de competencias (inseguridad jurídica).

29. Lo mismo sucede respecto de algunas competencias de los Gobiernos regionales:

| PODER MILITAR<br>AUTORIDAD MARÍTIMA NACIONAL –<br>DICAPI                                                                                                                                                                                                                                                                                         | PODER CIVIL<br>GOBIERNOS REGIONALES                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dec. Leg. 1147<br><br>5.11) Otorgar a las personas naturales o jurídicas <u>derechos de uso de área acuática</u> , previa opinión favorable de la Superintendencia de Bienes Estatales, y en coordinación con los sectores involucrados, a través de <u>autorizaciones temporales</u> hasta por treinta (30) años, plazo que podrá ser renovado. | Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales<br><br>56.d. Otorgar las <u>autorizaciones portuarias</u> , licencias y permisos para la prestación de los servicios portuarios marítimos, fluviales y lacustres de <u>alcance regional</u> , a través del organismo pertinente, de acuerdo a los dispositivos legales sobre la materia. |

30. Nuevamente, repito, lo militar en el Perú está circunscrito a “garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República”, y a actuar en situaciones de emergencia, pero de ninguna forma a que realicen actividades comerciales o administrativas del poder civil. ¿Habremos examinado de modo suficiente cuál es el modelo constitucional de las Fuerzas Armadas en el Perú? Tengo la impresión de que no. ¿Será constitucional que la Marina de “Guerra” realice funciones de policía marítima, fluvial y lacustre tal como lo prevé el artículo 20 del Decreto Legislativo 1138, Ley de la Marina de Guerra del Perú? Estoy convencida de que no es constitucional.

**Sobre la sentencia en mayoría del Tribunal Constitucional: omisiones y uso defectuoso de las sentencias interpretativas**

31. En la demanda expresamente se solicita, como pretensión accesoria y por conexidad, declarar inconstitucional el artículo 20 del Decreto Legislativo 1138, Ley de la Marina de Guerra del Perú. Sin embargo, en la sentencia en mayoría del Tribunal Constitucional no se analiza la constitucionalidad de dicho artículo, sino por el contrario, se utiliza dicho artículo como fundamento para constitucionalizar otros artículos impugnados (ver fundamentos 9, 34, 36 y 81). Es incomprensible dicha omisión. Al respecto, considero que dicho artículo 20



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

también es inconstitucional en los extremos que se encarga a la DICAPI competencias para “administrar” o “normar”, o cuando se establece que puede ejercer competencias de la Policía Nacional.

32. Asimismo, si en la sentencia del TC (fundamento 52) se asume que sólo por Ley del Parlamento –y no por Decreto Legislativo– el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, entonces por qué se “interpreta” el presente Decreto Legislativo 1147. Ese solo hecho debería generar que éste sea declarado inconstitucional.
33. Por otra parte, el fundamento 26 desnaturaliza la finalidad de una sentencia interpretativa. Si fuese una sentencia “aditiva”, se partiría de identificar una “omisión” y, por ello, el TC debería “adicionar” algo que interpretativamente debía estar en el texto. Por el contrario, este fundamento 26 une dos disposiciones incompatibles (artículo 5.11 del Decreto Legislativo 1147 y artículo 56.d de la Ley 27867, de Gobiernos regionales) y crea el siguiente texto: “(...) que Dicapi, en ningún caso, podrá otorgar autorizaciones a los particulares para la prestación de los servicios en puertos marítimos, fluviales o lacustres bajo administración regional”, lo que no constituye una interpretación aditiva que debía estar en el texto, sino que es parte de otra norma que precisamente está vulnerando (art.56 Ley Orgánica Gobiernos Regionales: (...) d) Otorgar las autorizaciones portuarias, licencias y permisos para la prestación de los servicios portuarios marítimos, fluviales y lacustres de alcance regional (...)). Es necesario destacar que aquí el artículo 5.11 del Decreto Legislativo 1147 invade, incontrovertiblemente, competencias del Gobierno nacional (artículo 8.1 de la Ley 27943 del Sistema Portuario Nacional) y de Gobiernos regionales (artículo 56.d de la Ley 27867, de Gobiernos Regionales).
34. Pero incluso para guardar coherencia en el aludido fundamento 26, en la lógica de la mayoría del TC, debería agregarse en su “interpretación” que la DICAPI tampoco podrá otorgar autorizaciones a los particulares para la prestación de servicios en puertos marítimos, fluviales o lacustres bajo administración “nacional” (Ministerio de Transportes), tal como se establece en el artículo 8.1 de la Ley 27943 del Sistema Portuario Nacional). Pero no se hizo. Quizás la explicación se encuentre en el argumento expresado en el fundamento 35 que a continuación menciono.
35. En el fundamento 35 se sostiene que DICAPI “es el organismo encargado de velar por la juridicidad en los espacios acuáticos (...)”. No comparto dicha afirmación. No es exacta. Si la juridicidad alude, en general, al imperio del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

Derecho por encima de la fuerza, entonces, quienes velan por la juridicidad en todo tipo de espacios somos todos, tanto el Estado en su conjunto como los ciudadanos, y de ninguna forma, en exclusividad, la Marina de Guerra. Velar por la juridicidad en espacios acuáticos requiere de leyes, sentencias, decisiones administrativas del poder civil, y no sólo de decisiones de la Marina de Guerra.

36. Igualmente, el fundamento 43 desnaturaliza la finalidad de una sentencia interpretativa. Este fundamento 43 establece que el artículo 5 del Decreto Legislativo 1147 debe interpretarse de la siguiente forma: “(...) que, *al otorgar derechos de uso de área acuática a particulares, Dicapi evaluará exclusivamente aspectos relativos a la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables, la protección del medio ambiente acuático y la represión a actividades ilícitas en el ámbito de su jurisdicción*”.
37. Sobre el particular, nos preguntamos: ¿por qué la Marina de Guerra debe otorgar derechos de uso?, ¿lo hace la Fuerza Aérea o el Ejército? Si es así, entonces ¿para qué está el poder civil (Ministerio de Transportes – Autoridad Portuaria Nacional)? Una posible respuesta sería que el poder civil no tiene suficiente personal, barcos o infraestructura, como sí lo tiene la Marina de Guerra para realizar muchas de las funciones reguladas en el Decreto Legislativo 1147. Si es así, lo que el Tribunal Constitucional debe hacer es fortalecer al poder civil, controlando las políticas públicas respectivas y ordenando que se adopten las medidas necesarias para que el poder civil cuente con suficiente personal, barcos o infraestructura que le permita cumplir su función.
38. El caso DICAPI refleja un problema estructural e histórico. La Marina de Guerra, debido a su infraestructura (barcos, personal, infraestructura, etc.), se ha encargado de muchas actividades que les corresponden al poder civil y la policía marítima. Lo ha hecho desde antes de iniciarse la época republicana y lo va a seguir haciendo, aunque ciertamente con menor intensidad que aquella primera etapa. Como ya lo he sostenido antes, se ha avanzado, pero aún falta trabajar en dicha correcta delimitación de competencias civiles y militares. Sin lugar a dudas este problema configura una situación de hecho inconstitucional.
39. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia del Expediente 00003-2013-PI/TC y otros, ha identificado situaciones de hecho inconstitucionales cuando, por ejemplo, el Congreso de la República ha establecido de modo permanente una limitación a un derecho fundamental. En el presente caso, la situación de hecho inconstitucional se manifiesta en la medida en que de modo permanente, ya sea el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo, han omitido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

permanentemente su obligación constitucional de separar correctamente las competencias civiles y militares en el ámbito marítimo y de puertos, permitiendo que la Marina de Guerra ejerza competencias que les corresponden al poder civil (Ministerio de Transportes y Gobiernos regionales) y la Policía Nacional.

40. Llama la atención que en el fundamento 82 de la sentencia en mayoría del Tribunal Constitucional se sostenga que “La duplicidad de funciones entre entidades del Poder Ejecutivo debe evitarse y, dentro de lo posible, resolverse en las vías que corresponda”, citando la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Pero, si precisamente una de las vías que corresponde es el proceso de inconstitucionalidad. ¿Cómo el Tribunal Constitucional puede invocar que se utilice otra vía para cuestionar un Decreto Legislativo y no controlarlo el mismo? El Poder Ejecutivo del 2012, interna y externamente, ya optó por la Marina de Guerra. Y lo hizo en contra del artículo 165 de la Constitución.
41. Peor aún, en el fundamento 85, increíblemente, se sostiene que “Por tanto, como regla general, no le corresponde pronunciarse [al Tribunal Constitucional] sobre los conflictos competenciales que se produzcan al interior de los Poderes del Estado (...)”. Pero si en este caso el vicio se encuentra contenido en una norma con rango de ley, como lo es el Decreto Legislativo 1147, ¿cómo va a poder solucionarlo internamente el Poder Ejecutivo?, ¿con un decreto supremo o resolución administrativa que vaya en contra del Decreto Legislativo 1147? Creo que jurídicamente eso no es posible.
42. En tal sentido, estimo que los artículos 1, 2.1, 2.4, 5.5, 5.6, 5.11, la Segunda y la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1147, que regula las funciones de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) de la Marina de Guerra del Perú, así como el artículo 20 del Decreto Legislativo 1138, Ley de la Marina de Guerra del Perú, vulneran los principios constitucionales de Estado democrático de derecho (artículos 43), subsidiariedad del Estado en materia empresarial (artículo 60), libre competencia (artículo 61), legalidad tributaria (artículo 74), organización presupuestaria del Estado (artículos 77 y 78), límites al Poder Ejecutivo en la delegación de facultades (artículo 104), exigencias para expedir leyes orgánicas (artículo 106), finalidad constitucional de las Fuerzas Armadas (artículo 165), dedicación exclusiva e institucional de los fondos para satisfacer el requerimiento logístico de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (artículo 170) y autonomía de los Gobiernos regionales (artículo 191).



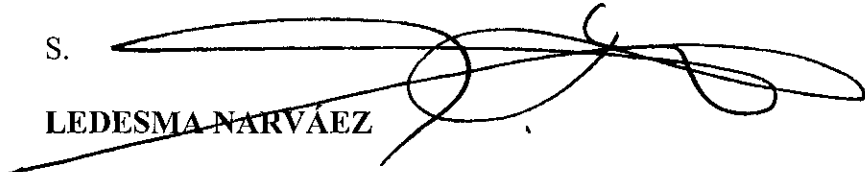
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00001-2014-PI/TC  
CALLAO  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL CALLAO

43. Asimismo, por conexidad, también debe declararse inconstitucionales los artículos 5.8, 5.9, 5.10, 5.12, 5.13, 5.14, 6, 7, 11 y la Primera Disposición Complementaria Transitoria del mencionado Decreto Legislativo 1147.
44. Por tanto, bajo la premisa que en un verdadero Estado Constitucional se divide plenamente el poder civil del poder militar y ambos se someten al imperio de las leyes y la Constitución. Bajo ese enunciado, afirmo de manera categórica que la Marina de Guerra no debe ejercer competencias del Ministerio de Transportes, de los Gobiernos Regionales, de la policía marítima o incluso de las empresas privadas.
45. Por las razones expuesto mi voto es porque la demanda deba ser declarada **FUNDADA** en todos sus extremos y que además se visibilice esta situación anómala descrita, a través de una declaración de **SITUACIÓN DE HECHO INCONSTITUCIONAL**, con el fin que el Estado Peruano, mediante el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, revisen la normativa que regula las competencias no militares de la Marina de Guerra y sobre todo que se fortalezca las competencias del poder civil (Ministerio de Transportes y Gobiernos regionales) y la Policía Marítima.

S.

  
**LEDESMA NARVAEZ**

**Lo que certifico:**

  
**JANET OTÁROLA SANTILLANA**  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL