



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1571/2024

EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de agosto de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, con la participación del magistrado Hernández Chávez, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Domínguez Haro emitió voto singular, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don [REDACTED] y doña [REDACTED] contra la Resolución 22, de fecha 13 de junio de 2023¹, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 5 de mayo de 2021², don [REDACTED] y doña [REDACTED] interpusieron demanda de amparo contra el Ministerio de la Producción (PRODUCE), subsanada mediante escrito de fecha 18 de junio de 2021³, alegando la vulneración de sus derechos a la libertad de trabajo, a la propiedad, al debido procedimiento, a la tutela procesal efectiva y al principio de igualdad ante la ley. Solicitan en tal sentido i) la nulidad de la Resolución Viceministerial N.º 00005-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, de fecha 3 de noviembre de 2020, que declaró infundado el recurso de apelación contra la Resolución Directoral N.º 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, por la cual se agota la vía administrativa; ii) la nulidad de la Resolución Directoral N.º 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 22 de enero de 2019, que declaró improcedente su solicitud de permiso de pesca para la extracción de los recursos anchoveta y sardina con destino al consumo humano indirecto; iii) que “se reconozca la situación jurídica de los accionantes conforme a los efectos jurídicos válidos del ámbito jurídico normativo de la Ley N.º 26920; ordenándose el permiso de pesca de embarcaciones de madera comprendidas bajo el alcance de la Ley N.º 26920

¹ Cfr. Foja 685.

² Cfr. Foja 16.

³ Cfr. Foja 164.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

y de la Resolución Ministerial N.º 130-2002-PRODUCE a la Dirección General de Extracción y Procesamiento Pesquero del Ministerio de la Producción y el otorgamiento del permiso de pesca para operar la embarcación pesquera MARY de matrícula N.º [REDACTED] y de 105.05 m³ de capacidad de bodega, con la finalidad de extraer recursos hidrobiológicos de anchoveta, con destino al consumo humano directo e indirecto, y sardina, jurel y caballa, con destino al consumo humano directo” [sic]⁴.

Manifiestan los demandantes que, mediante sentencia de fecha 23 de julio de 2015 (Resolución N.º 25), el Décimo Sexto Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima, dentro del proceso signado con Expediente N.º 2011-00856 ordenó que se admita, evalúe y califique la solicitud de permiso de pesca de la embarcación Mary, al amparo de la Ley 26920 y su reglamento. En virtud de dicho mandato judicial, el Ministerio de la Producción emitió cuatro resoluciones que denegaron sus solicitudes, entre ellas, la Resolución Directoral 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, las cuales fueron apeladas, pero solo tres de ellas fueron revocadas, mientras que la Resolución Directoral 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI quedó subsistente al declararse infundado su recurso de apelación mediante la Resolución Viceministerial N.º 00005-2020-PRODUCE/ DVMYPE-I, pues, según refirieron, no se les aplicó la Ley 26920, aduciendo haber sido derogada tácitamente por el Decreto Legislativo 1084, hecho que consideran arbitrario tomando en cuenta que la antedicha resolución pretende usurpar funciones exclusivas del Congreso con dicha apreciación, con lo cual omitió pronunciarse sobre los argumentos planteados y los medios de prueba presentados. Por ello, alega que dicha resolución no está motivada.

Adicionalmente, adujeron que se vulneró el principio de no discriminación, pues el Poder Judicial ordenó que se admitieran sus solicitudes de permisos de pesca a las embarcaciones Bendición de Dios y Mi Teodora, al amparo de la Ley 26920, lo que se habría concretado mediante las Resoluciones Directorales 343 y 344-2009-PRODUCE/DGEPP, de fechas posteriores a la vigencia de la Segunda Disposición Final del Decreto Legislativo 1084.

El Séptimo Juzgado Civil de Chiclayo mediante Resolución 3, de fecha 28 de junio de 2021⁵, admitió a trámite la demanda.

⁴ Foja 17.

⁵ Cfr. Foja 168.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

El Ministerio de Producción, debidamente representado por su procurador público, con fecha 21 de setiembre de 2021⁶ se apersonó al proceso y dedujo la excepción de incompetencia material y funcional [sic]. Asimismo, explicó que como entidad le corresponde realizar la evaluación técnica para determinar si corresponde o no otorgar un permiso de pesca y otros; que por ello ha actuado dentro del marco de sus funciones y que no se puede otorgar permisos de pesca y otras modalidades de autorizaciones o derechos pesqueros a través de procesos judiciales sin previo procedimiento administrativo según pronunciamiento del Tribunal Constitucional recaído en el Expediente 00005-2016-PCC/TC.

El Séptimo Juzgado Especializado Civil de Chiclayo expidió la Resolución 7, de fecha 4 de noviembre de 2021⁷, declarando infundadas las excepciones propuestas y saneado el proceso. Por otra parte y a través de la Resolución 14, de fecha 11 de enero de 2023⁸, declaró infundada la demanda, argumentando que si bien se declaró fundada en parte la demanda contencioso-administrativa promovida por el demandante, ello no implicaba de por sí el otorgamiento del permiso, en tanto los extremos del fallo señalaban que correspondía a la entidad demandada solo admitir y calificar la solicitud de permiso de pesca, por lo que habiéndose procedido de dicho modo se concluyó finalmente que no podía invocarse la existencia de derechos adquiridos, ya que la Constitución al revés de ello, recoge la teoría de los hechos cumplidos; asimismo, se determinó que la denegatoria se debió a que la recurrente no cumplió con los requisitos establecidos en la normativa, y que por ello no se advertía vulneración alguna a los derechos constitucionales invocados.

A su turno, la Sala Superior revisora, mediante Resolución 22, de fecha 13 de junio de 2023⁹, confirmó la apelada y declaró infundadas las excepciones deducidas y la demanda de amparo, argumentando que no correspondía en sede constitucional determinar el otorgamiento o no de una licencia de pesca, pues ello sólo era atribución del Ministerio de la Producción; y que, para dilucidar la pretensión planteada por los accionantes, se requería de un proceso judicial distinto del amparo —entiéndase en la jurisdicción ordinaria— en el cual se pueda resolverse la presente controversia.

⁶ Cfr. Foja 349.

⁷ Cfr. Foja 413.

⁸ Cfr. Foja 569.

⁹ Cfr. Foja 685.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Conforme aparece del petitorio de la demanda, el objeto del presente proceso constitucional se dirige a que **a)** Se declare nula la Resolución Viceministerial N.º 00005-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, de fecha 3 de noviembre de 2020¹⁰, mediante la cual se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por los recurrentes contra la Resolución Directoral N.º 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, que dio por agotada la vía administrativa, **b)** Se declare nula la Resolución Directoral N.º 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 22 de enero de 2019¹¹, mediante la cual se declaró improcedente la solicitud de permiso de pesca para la extracción de los recursos de anchoveta y sardina con destino al consumo humano indirecto y **c)** “se reconozca la situación jurídica de los accionantes conforme a los efectos jurídicos válidos del ámbito jurídico normativo de la Ley N.º 26920 y se otorgue el permiso de pesca de embarcaciones de madera comprendidas bajo el alcance de la Ley N.º 26920 y la Resolución Ministerial N.º 130-2002-PRODUCE a la Dirección General de Extracción y Procesamiento Pesquero del Ministerio de la Producción, a efectos de operar la embarcación pesquera MARY, de matrícula N.º [REDACTED], cuya capacidad de bodega es de 105.05 m³, con la finalidad de extraer los recursos hidrobiológicos anchoveta, con destino al consumo humano directo e indirecto, y sardina, jurel y caballa, con destino al consumo humano directo” [sic]¹².
2. De acuerdo con lo señalado por los recurrentes la parte emplazada no ha aplicado a su caso las disposiciones de la Ley 26920, por considerar que tal norma legal ha sido derogada tácitamente, a pesar de contar con una sentencia judicial a su favor (Resolución N.º 25, de fecha 23 de julio de 2015, expedida por el Décimo Sexto Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, Expediente N.º 2011-00856), en su momento debidamente consentida (mediante Resolución N.º 27 de fecha 10 de setiembre del 2015) razón por la cual aducen que se han vulnerado sus derechos constitucionales a la libertad de trabajo, a la propiedad, al debido procedimiento (motivación de resoluciones administrativas), a la tutela procesal efectiva y al principio de igualdad ante la ley.

¹⁰ Cfr. Foja 1.

¹¹ Cfr. Foja 117.

¹² Foja 17.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

Argumentos de las partes y análisis de procedibilidad de la demanda

3. En el presente caso, la parte recurrente alega contar con una sentencia judicial con calidad de cosa juzgada a su favor dictada en el Expediente 856-2011, que ordenó “admitir, evaluar y calificar la solicitud de otorgamiento de pesca para operar la embarcación MARY, al amparo de la Ley 26920 y su reglamento¹³”, la cual no habría sido ejecutada a pesar de haber sido consentida, pues considera que la emplazada desestimó el permiso de pesca solicitado aduciendo no encontrarse vigente la Ley 26920, argumento que considera una falacia y que vicia de nulidad absoluta las resoluciones emitidas por el Ministerio de la Producción¹⁴.
4. La parte emplazada, por su parte, aunque confirma que mediante la Resolución N.º 25, de fecha 23 de julio de 2015, expedida por el Décimo Sexto Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, Expediente N.º 2011-00856, se declaró fundada en parte la demanda de los recurrentes, solo se limitó a ordenar admitir a trámite la solicitud de permiso de pesca de fecha 21 de enero de 2003, para la extracción de los recursos de anchoveta y sardina para el consumo humano indirecto, y jurel y caballa para consumo humano directo¹⁵; sin embargo desestimó los demás extremos y no dispuso el otorgamiento del título habilitante de pesca como pretenden los demandantes. En atención a ello y mediante los Oficios 4219-2016-PRODUCE/DGCHD-decpchd y 1529-2016-PRODUCE/DGCHI-Dechi, se comunicó a los recurrentes que su solicitud había sido admitida¹⁶ y fue de ese modo que se cumplió con dicho mandato judicial.
5. Del sistema de consulta de causas del Poder Judicial¹⁷, en relación con el Expediente 2011-00856, se aprecia que en efecto, en la sentencia recaída en la Resolución 25, del 23 de julio de 2015, se declaró fundada en parte la demanda, por estimar que el derecho de petición de los demandantes había sido objeto de vulneración al no haberse emitido una respuesta fundada en derecho respecto de la petición que en su día formularon sobre permiso de pesca, por lo que se ordenó al Ministerio de la Producción que admita a trámite dicha petición y que por consiguiente, se resuelva conforme a sus atribuciones y competencias.

¹³ Cfr. Foja 20.

¹⁴ Cfr. fojas 22 y 23.

¹⁵ Cfr. Foja 369.

¹⁶ Cfr. Foja 372.

¹⁷ Cfr. www.pj.gob.pe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

6. Planteadas las cosas del modo descrito, se observa que la discusión planteada en el presente caso, se centra en determinar si con la resolución N° 25, de fecha 23 de julio de 2015, expedida por el Décimo Sexto Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, se habría ordenado calificar en forma positiva las peticiones de autorización de pesca presentadas por los recurrentes ante el Ministerio de la Producción (PRODUCE), a la manera como se entiende en la demanda o si por el contrario, los términos de la citada sentencia solo se limitarían a ordenar evaluar la procedencia o no de las solicitudes planteadas y a disponer lo que corresponda conforme al ordenamiento jurídico vigente.
7. Bajo la perspectiva descrita, aspectos vitales en la presente causa, más allá de que hayan sido invocados por los recurrentes una diversidad de derechos fundamentales (no todos ellos necesariamente pertinentes) lo constituyen de un lado, el establecer lo que representa el derecho fundamental de petición, mientras que de otro, lo que supone una sentencia judicial destinada a proteger dicho atributo constitucional del modo más razonable, lo que por consiguiente, nos llevaría a analizar uno de los componentes más importantes de la tutela jurisdiccional efectiva, como lo sería sin duda el derecho a la eficacia de lo decidido. Dicho enfoque resulta esencial, pues la defensa o protección de un derecho, independientemente las peculiaridades del mismo, debe entenderse estrictamente como tal y no como una fórmula con alcances meramente declarativos. Así las cosas y en aplicación del principio *iura novit curia*, se procederá a enfocar la controversia a la par responderla, de la forma aquí señalada.

El derecho fundamental de petición

8. Desde fecha temprana nuestro Colegiado se ha ocupado del derecho de petición al que se refiere el artículo 2, inciso 20 de la Constitución Política del Perú, estableciendo criterios de cómo debe ser entendido a la par que delimitando los elementos que integrarían su contenido.
9. En efecto, de acuerdo con lo señalado en la sentencia recaída en el Expediente N° 1042-2002-PA/TC, se dejó claramente establecido que:

“Desde su primigenia aparición en el Bill of Rights inglés de 1689, en la primera enmienda de la Constitución de los EE.UU. y en la Constitución francesa de 1791, el derecho de petición ha sido configurado como una facultad constitucional que se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

ejerce individual o colectivamente y que no se encuentra vinculada con la existencia en sí de un derecho subjetivo o de un interés legítimo que necesariamente origina la petición.

Desde una perspectiva histórico-doctrinaria se acredita que el derecho constitucional comparado percibe conceptualmente al derecho de petición como una solicitud de obtención de una decisión graciable; por consiguiente, sujeta a la consideración discrecional dentro de un ámbito competencial de cualquier órgano investido de autoridad pública.

En esa perspectiva, dicho derecho se agota con su solo ejercicio, estando la autoridad estatal competente obligada únicamente a acusar recibo y dar respuesta de las solicitudes.” (Cfr. fundamento 2.2.1).

10. Por otra parte y en relación al contenido esencial de dicho atributo fundamental, también se dejó señalado que:

“En el caso del derecho de petición, su contenido esencial está conformado por dos aspectos que aparecen de su propia naturaleza y de la especial configuración que le ha dado la Constitución al reconocerlo: el primer aspecto es el relacionado estrictamente con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente; y, el segundo, unido irremediamente al anterior, está referido a la obligación de la referida autoridad de otorgar una respuesta al peticionante.

Sobre la materia debe insistirse en que es preciso que la contestación oficial sea motivada; por ende, no es admisible jurídicamente la mera puesta en conocimiento al peticionante de la decisión adoptada por el funcionario público correspondiente. En consecuencia, la acción oficial de no contestar una petición o hacerlo inmotivadamente trae como consecuencia su invalidez por violación, por omisión de un deber jurídico claro e inexcusable.

Si bien el derecho de petición implica que la autoridad competente debe dar respuesta por escrito a una petición formulada también por escrito, no debe confundirse el contenido del pronunciamiento de la autoridad con la notificación al peticionante de las acciones desarrolladas por aquella en atención a lo solicitado, pues el contenido del pronunciamiento-a expresarse por medio de la forma jurídica administrativa adecuada- se refiere a la decisión de la Administración que favorece o no lo peticionado; y la notificación se refiere más bien a una formalidad ineludible para la autoridad, utilizada para poner en conocimiento del peticionante el resultado de su petición.

Esta obligación de la autoridad competente de dar al interesado una respuesta también por escrito, en el plazo legal y bajo responsabilidad, confiere al derecho de petición mayor solidez y eficacia (...)” (cfr. fundamento 2.2.4).

11. De lo cual se desprende, finalmente, que:

“(…) el derecho de petición implica un conjunto de obligaciones u mandatos. Entre ellos cabe mencionar los siguientes: a) Facilitar los medios para que el ciudadano pueda ejercitar el derecho de petición sin trabas absurdas o innecesarias. b) Abstenerse de cualquier forma o modo de sancionamiento al peticionante, por el solo hecho de haber ejercido dicho derecho. c) Admitir y tramitar el petitorio. d)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

Resolver en el plazo señalado por la ley de la materia la petición planteada, *ofreciendo la correspondiente fundamentación de la determinación.* e) Comunicar al peticionante la decisión adoptada.” (cfr. fundamento 2.2.4, cursiva agregada).

12. En el contexto descrito, el derecho de petición no es un atributo que prima facie suponga la obtención de lo solicitado, sino principalmente la canalización del interés que tiene cualquier ciudadano porque el Estado tome conocimiento de sus pretensiones a fin de que, independientemente del alcance de las mismas, le responda razonadamente y en un plazo oportuno, si es posible o no acceder a las mismas. En tal sentido y si bien su finalidad no es como la de otros derechos, la tiene intrínsecamente, en tanto permite generar vínculos entre su titular y lo que formalmente ha de esperarse del Estado.

La tutela jurisdiccional efectiva

13. De otro lado y en relación con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, reconocido en el artículo 139, inciso 3 de nuestra Constitución, nuestro Colegiado ha dejado establecido a través de la ejecutoria recaída en el Expediente N.º 00763-2005-PA/TC que se trata de “(...) un derecho constitucional de naturaleza procesal en virtud del cual toda persona o sujeto justiciable puede acceder a los órganos jurisdiccionales, independientemente del tipo de pretensión formulada y de la eventual legitimidad que pueda, o no, acompañarle a su petitorio. En un sentido extensivo, la tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido. En otras palabras, con la tutela judicial efectiva no solo se persigue asegurar la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que habilita el ordenamiento dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de pretensión, sino que se busca garantizar que, tras el resultado obtenido, pueda verse este último materializado con una mínima y sensata dosis de eficacia”. (cfr. fundamento 6).
14. Por lo que respecta al caso examinado, resulta de particular interés el segundo de los contenidos de la tutela jurisdiccional efectiva, sobre el cual nuestra misma jurisprudencia, vía la sentencia recaída en los Expedientes acumulados N.º 00015-2001-AI/TC, 00016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC también ha enfatizado que:

“El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales no es sino una concreción específica de la exigencia de efectividad que garantiza el derecho a la tutela



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

jurisdiccional, y que no se agota allí, ya que, por su propio carácter, tiene una vis expansiva que se refleja en otros derechos constitucionales de orden procesal (v. gr. derecho a un proceso que dure un plazo razonable, etc).

El derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales garantiza que lo decidido en una sentencia se cumpla, y que la parte que obtuvo un pronunciamiento de tutela, a través de la sentencia favorable, sea repuesta en su derecho y compensada, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido” (fundamento 11).

15. A lo que cabe agregar conforme lo establecido por nuestro Colegiado en la ejecutoria recaída en el Expediente N° 04119-2005-PA/TC que:

“Si bien nuestra Carta Fundamental no se refiere en términos de significado a la "efectividad" de la tutela jurisdiccional, resulta claro que la tutela jurisdiccional que no es efectiva no es tutela” (cfr. fundamento 64).

16. En el contexto descrito, no es pues la tutela jurisdiccional un atributo meramente nominal al que se haya referido nuestra norma fundamental, sino uno de contornos plenamente concretizables a partir de la noción de efectividad que por naturaleza le es consustancial. Por lo demás e independientemente de ser un derecho invocable a título subjetivo, es a su vez uno de los principios esenciales de la función jurisdiccional, lo que supone que para el Estado y la sociedad representa un objetivo de permanente promoción y necesaria protección.
17. La tutela jurisdiccional es plena y efectiva y mal se haría en entenderla de manera distinta, cuando la razón de quienes acuden a la justicia y logran un resultado favorable a sus derechos, es pues que el mismo pueda ser llevado realmente a la práctica.
18. Así, el artículo 40 del Texto Único Ordenado de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo, en su numeral 2 prevé que las sentencias estimatorias podrán decidir: “El restablecimiento o reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para el restablecimiento o reconocimiento de la situación jurídica lesionada, aun cuando no hayan sido pretendidas en la demanda”.
19. Como señala Monroy Gálvez con relación al objeto del proceso contencioso administrativo:

“Actualmente, como consecuencia del dogma revisor, el juez peruano del contencioso administrativo todavía no tiene esclarecido el hecho de que el acto administrativo no es el objeto del proceso (pretensión). Aún no advierte que, en algunos casos, solo es un requisito de procedencia de la demanda. El objeto del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

proceso es aquello que el administrado pide y eso es lo que debe ser resuelto por el juez.

Es imprescindible que el mito revisor sea sustituido por técnicas procesales que se sostengan en una concepción de la actividad jurisdiccional que reivindique la función de tornar efectivo el ordenamiento jurídico, lo que implica propiciar la obtención de respuestas procesales oportunas, específicas, plenas y efectivas”¹⁸.

Dilucidación de la controversia

20. Conforme ya se ha mencionado, en el presente caso nos encontramos ante un proceso de amparo en el cual se invoca la nulidad de determinadas resoluciones administrativas (la Resolución Viceministerial N° 00005-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, de fecha 3 de noviembre de 2020 y la Resolución Directoral N.º 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 22 de enero de 2019) mediante las cuales se habría desestimado la solicitud de otorgamiento de permisos de pesca de ciertos recursos hidrobiológicos. Ello muy a pesar de contarse por parte de los recurrentes con una sentencia judicial que los favorece como la Resolución N° 25, de fecha 23 de julio de 2015, expedida por el Décimo Sexto Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, Expediente N.º 2011-00856.
21. Del contenido de la antes citada resolución judicial y de los antecedentes del proceso contencioso administrativo que le dio origen, se puede apreciar que esta última, se pronuncia otorgando tutela a los recurrentes, básicamente por considerar que se ha evidenciado por parte de la administración la vulneración de su derecho fundamental de petición (fundamento duodécimo de la parte considerativa en concordancia con el punto 3 de la parte resolutive), por lo que se considera indispensable admitir a trámite y calificar en forma debida la solicitud de permiso de pesca presentada el 21 de enero de 2003, respecto de la embarcación pesquera MARY de matrícula [REDACTED] de 105.05 m3 de capacidad de bodega, para la “*extracción de Anchoqueta y Sardina para el consumo humano indirecto y Jurel y Caballa para consumo directo*”, previa verificación de los requisitos de ley.
22. Declarar fundada una demanda en defensa del derecho fundamental de petición, ciertamente, podría entenderse como una decisión porque dicho atributo quede garantizado con el sólo hecho de admitir a trámite la

¹⁸ Monroy Gálvez, Juan (2023). *Las pretensiones en el contencioso administrativo*. Lima: Palestra Editores, p. 340.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

solicitud formulada en la lógica de que sea la Administración la que finalmente decida, lo que resulte pertinente. Abonaría a tal perspectiva, la concepción de dicho atributo como uno que solo lo entienda como la capacidad de formular peticiones y esperar un pronunciamiento respecto de las mismas, cualquiera que sea el sentido de la respuesta.

23. Sin embargo y como anteriormente ha sido precisado, nuestro Colegiado, por vía de su jurisprudencia ha dejado claramente establecido que el contenido esencial del derecho de petición lleva consigo una serie de obligaciones, como: a) Facilitar los medios para que el ciudadano pueda ejercitar el derecho de petición sin trabas absurdas o innecesarias. b) Abstenerse de cualquier forma o modo de sancionamiento al peticionante, por el solo hecho de haber ejercido dicho derecho. c) Admitir y tramitar el petitorio. d) Resolver en el plazo señalado por la ley de la materia la petición planteada, ofreciendo la correspondiente fundamentación de la determinación. e) Comunicar al peticionante la decisión adoptada.
24. Así las cosas para que una decisión judicial que tutela el derecho fundamental de petición, pueda considerarse no simplemente en términos formales sino que responda a la característica de eficacia que también ha sido señalada, aquella no puede entenderse de una forma meramente declarativa, sino en términos de concretización de aquello que se pretende reparar, lo que por consiguiente pasa por considerar los elementos constitutivos del derecho que precisamente se está procurando proteger.
25. En el presente caso y como se desprende de los antecedentes que dieron lugar al reclamo judicial, la petición o solicitud de permiso de pesca formulada por los recurrentes, en su condición de propietarios de la embarcación pesquera Mary, con matrícula [REDACTED] se produjo el 21 de enero del año 2003, petición o solicitud que no obstante presentarse ante la Dirección Regional de Pesquería CTAR Piura del Ministerio de Pesquería dentro el plazo legalmente establecido, fue observada de plano por supuesto incumplimiento de requisitos formales, sin que se otorgue a los interesados un plazo mínimamente razonable a los efectos de su subsanación y sin que tampoco se observe la obligatoriedad de dar continuidad al trámite administrativo iniciado en los términos de los artículos 124 numeral 124.1 y 125 numeral 125.1 de la Ley 27444 tal y cual se señala categóricamente en el fundamento noveno de la sentencia de fecha 23 de julio de 2015. Este sólo hecho, atenta contra las reglas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

tanto de facilitar los medios para que el ciudadano pueda ejercitar el derecho de petición sin trabas absurdas o innecesarias como de admitir y tramitar el petitorio.

26. Pero no es lo único abiertamente irregular. Asimismo, a pesar de lo señalado en el párrafo precedente respecto de la no continuidad del trámite iniciado, se observa también que la Administración mantuvo silencio por varios años y que fue sólo a instancias del escrito presentado por los recurrentes con número de registro 00090068-2010 del 19 de noviembre del 2010 que se les contestó mediante Oficio 6401-2010 PRODUCE/DGEPP-Dchi del 16 de diciembre del 2010 sólo para limitarse a declarar improcedente su solicitud por no haberse subsanado las observaciones, cuando la misma administración era consciente que en ningún momento había concedido plazo alguno para dicho propósito, pronunciamiento que tras ser apelado dio lugar a la Resolución Vice Ministerial 012-2011 de 21 de enero de 2011, mediante la cual se desestimó dicho medio impugnatorio. Esta situación, a su vez, vulnera la regla sobre resolver en el plazo señalado por la ley de la materia la petición planteada.
27. Tiempo después y cuando tras promoverse proceso contencioso administrativo por los recurrentes, se expide la sentencia de fecha 23 de julio del 2015, ciertamente es para que la administración se pronuncie sobre la petición formulada con fecha 21 de enero del 2003, conforme al ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, si la idea de dicha sentencia hubiese sido la de generar un simple pronunciamiento administrativo en términos genéricos, siendo consciente que este último ya no tendría ningún sentido por encontrarse vigente una inevitable restricción como la contenida en el Decreto Legislativo 1084, carecería de toda eficacia práctica un fallo favorable como el aquí expedido. Por lo demás, ni siquiera sería coherente hablar de una petición formulada el 21 de enero del 2023, sino de una totalmente nueva, tras considerar que las situaciones jurídicas han variado sustancialmente y que lo que inicialmente estaba permitido por la Ley 26920, ahora se encuentra prohibido por virtud del Decreto Legislativo 1084.
28. Así las cosas, este Colegiado, aunque no puede ignorar que a la fecha en la que se resuelve la presente causa, existe una restricción legal que impide evaluar con amplitud la procedencia o no de la petición del 21 de enero del 2023 y que dicha restricción cuenta con su propio sustento a partir de lo que representa el aprovechamiento responsable de un recurso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

hidrobiológico como la anchoveta, tampoco puede renunciar a las consideraciones de su jurisprudencia sobre lo que representa el derecho de petición y a las que anteriormente se ha hecho referencia sobre la tutela judicial efectiva. Proceder de dicha forma, representaría -en la práctica- una forma de vaciar de contenido lo establecido sobre dicho atributo fundamental, condenando a que las peticiones no sean otra cosa que una simple invocación teórica por algo que se solicita pero que de antemano se sabe será totalmente desestimado.

29. A fin de que los alcances de la presente decisión resulten compatibles con lo que representa una tutela judicial, realmente efectiva, la única forma de entender la decisión de protección declarada en la sentencia del 23 de julio del 2015, para resolver el conflicto en su plenitud en lugar de extenderlo *sine die*, es asumiendo que la Administración quedará obligada a evaluar nuevamente la petición formulada por los recurrentes en el momento en que legalmente desaparezcan o hayan variado las condiciones de restricción para los permisos de pesca establecidos en el Decreto Legislativo 1084 específicamente para el recurso hidrobiológico de anchoveta, habida cuenta que será en dicho momento en que se retornará a una situación similar a la que existía antes de la vigencia de dicha norma y por consiguiente, la administración podrá decidir en forma motivada lo que resulte pertinente sobre dicha petición.
30. Al adoptarse esta decisión, no se hace otra cosa que ratificar la importancia del derecho fundamental de petición en los alcances que nuestra jurisprudencia ha establecido para dicho atributo, armonizando dicho mensaje con lo que a la par representa una tutela jurisdiccional verdaderamente plena y efectiva, ambos atributos esenciales reconocidos por nuestra Constitución y cuya protección o defensa se nos ha encomendado.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta y en consecuencia **NULAS** la Resolución Directoral N° 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 22 de enero de 2019 así como la Resolución Viceministerial N° 00005-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, de fecha 3 de noviembre de 2020.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

2. **ORDENA** al Ministerio de la Producción (PRODUCE) proceder a evaluar la petición de autorización de permiso de pesca formulada por don [REDACTED] y doña [REDACTED] con relación a la embarcación Mary de matrícula N.º [REDACTED], cuando las condiciones restrictivas establecidas en el Decreto Legislativo 1084 específicamente sobre el recurso hidrobiológico de anchoveta, hayan variado.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al sentido de la ponencia en mayoría. Sin perjuicio de ello, preciso que las razones que sustentan mi decisión son las siguientes:

Delimitación del petitorio

1. La parte demandante solicita que, i) Se declare nula la Resolución Viceministerial N.º 00005-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, de fecha 3 de noviembre de 2020 ⁽¹⁾, mediante la cual se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por los recurrentes contra la Resolución Directoral N.º 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, que dio por agotada la vía administrativa; ii) Se declare nula la Resolución Directoral N.º 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 22 de enero de 2019 ⁽²⁾, mediante la cual se declaró improcedente la solicitud de permiso de pesca para la extracción de los recursos de anchoveta y sardina con destino al consumo humano indirecto, y; iii) Se reconozca la situación jurídica de los accionantes conforme a los efectos jurídicos válidos del ámbito jurídico normativo de la Ley N.º 26920 y se otorgue el permiso de pesca de embarcaciones de madera comprendidas bajo el alcance de la Ley N.º 26920 y la Resolución Ministerial N.º 130-2002-PRODUCE a la Dirección General de Extracción y Procesamiento Pesquero del Ministerio de la Producción, a efectos de operar la embarcación pesquera MARY, de matrícula N.º [REDACTED], cuya capacidad de bodega es de 105.05 m³, con la finalidad de extraer los recursos hidrobiológicos anchoveta, con destino al consumo humano directo e indirecto, y sardina, jurel y caballa, con destino al consumo humano directo. ⁽³⁾
2. Los argumentos de la parte demandante se encuentran dirigidos a acreditar una presunta vulneración de los derechos a la libertad de trabajo, a la propiedad, al debido procedimiento, a la tutela procesal efectiva y al principio de igualdad ante la ley.
3. Sin embargo, lo expuesto en su demanda, alude, en puridad, a una discordancia entre los términos de la sentencia recaída la Resolución 25, de fecha 23 de julio de 2015, expedida por el Décimo Sexto Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de

¹ Cfr. Foja 1.

² Cfr. Foja 117.

³ Foja 17.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

Justicia de Lima (Expediente 00856-2011-0-1801-JR-CA-16) y lo ejecutado por el Ministerio de la Producción (PRODUCE), pues éste no habría acatado el mandato contenido en la referida resolución judicial. Dicha línea argumentativa evidencia que resulta necesario reconducir la pretensión planteada y analizarla en atención al derecho fundamental a la cosa juzgada.

4. Ello, tiene sustento en el *principio de suplencia de queja deficiente*, que comprende la obligación del juez de subsanar los errores en que pueda incurrir el demandante (Cfr. STC 00509-2000-AC/TC, fundamento 6).
5. En ese sentido, lo que debe dilucidarse en la presente controversia es si Resolución Viceministerial 00005-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, de fecha 3 de noviembre de 2020, que declaró infundado el recurso de apelación contra la Resolución Directoral 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, por la cual se agota la vía administrativa, y la Resolución Directoral 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 22 de enero de 2019, que declaró improcedente su solicitud de permiso de pesca para la extracción de los recursos anchoveta y sardina con destino al consumo humano indirecto, resultan constitucionalmente válidas de acuerdo al mandato contenido en la sentencia recaída la Resolución 25, de fecha 23 de julio de 2015, expedida por el Décimo Sexto Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima (Expediente 00856-2011-0-1801-JR-CA-16).

El derecho fundamental a la cosa juzgada

6. Como ya lo ha precisado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, mediante la garantía de la cosa juzgada se instituye el derecho de todo justiciable, en primer lugar, a que las resoluciones que hayan puesto fin al proceso judicial no puedan ser recurridas mediante nuevos medios impugnatorios, ya sea porque estos han sido agotados o porque ha transcurrido el plazo para impugnarlas; y, en segundo lugar, a que el contenido de las resoluciones que hayan adquirido tal condición no pueda ser dejado sin efecto ni modificado, sea por actos de otros poderes públicos, de terceros o, incluso, de los mismos órganos jurisdiccionales que resolvieron el caso en el cual se dictó (Cfr. STC 04587-2004-PA/TC).
7. Asimismo, se ha establecido que el respeto de la cosa juzgada impide que lo resuelto pueda desconocerse por medio de una resolución posterior,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

aunque quienes lo hubieran dictado entendieran que la decisión inicial *no se ajustaba a la legalidad aplicable* o por cualquier otra autoridad judicial, aunque esta fuera una instancia superior, precisamente porque, al haber adquirido el carácter de firme, cualquier clase de alteración importaría una afectación del núcleo esencial del derecho. (Cfr. STC 00818-2000-PA/TC)

8. También resulta pertinente recordar que en la STC 00054-2004-PI/TC, el Tribunal estableció que se vulnera el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales que han adquirido la autoridad de cosa juzgada cuando se distorsiona su contenido o cuando se efectúa una interpretación parcializada de sus fundamentos.
9. De acuerdo con ello, el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales que han adquirido la autoridad de cosa juzgada constituye un límite de actuación para los órganos del Poder Judicial y de la Administración pública, en tanto les prohíbe que los términos de ejecución de las resoluciones judiciales que han adquirido la autoridad de cosa juzgada o que puedan tergiversar sus términos o interpretarlos en forma arbitraria, garantizando así la eficacia del principio de seguridad jurídica.

Análisis del caso en concreto

10. De la revisión de lo actuado en el presente proceso, se aprecia el siguiente *iter* procesal:
 - a. El 21 de enero de 2003, los ahora amparistas solicitaron, ante la Dirección Regional de Pesquería de Piura, permiso de pesca para operar la embarcación MARY de matrícula [REDACTED] y con 105.05 m³ de capacidad de bodega, para extraer los recursos hidrobiológicos anchoveta y sardina con destino al consumo humano directo e indirecto y los recursos jurel y caballa con destino al consumo humano directo, en el marco de la Ley 26920.
 - b. Mediante Oficio 6401-2010-PRODUCE/DGEPP-Dchi, de fecha 16 de diciembre de 2010, se declaró improcedente la solicitud de permiso de pesca, debido a que la solicitud presentada el 21 de enero de 2003 fue observada y no se efectuaron las observaciones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

- c. Mediante Resolución Viceministerial 012-2011-PRODUCE/DVP, de fecha 21 de enero de 2011, se declaró improcedente el recurso de apelación formulado por los ahora amparistas, pues la solicitud presentada el 21 de enero de 2003, fue observada por la Dirección Regional de Pesquería del Gobierno Regional de Piura y no habiendo subsanado oportunamente, se consideró como no presentada.
- d. Con fecha 05 de noviembre de 2013, los administrados interpusieron demanda contenciosa administrativa contra la Resolución Viceministerial 012-2011-PRODUCE/DVP.
- e. Mediante Resolución 25, de fecha 23 de julio de 2015, expedida por el Décimo Sexto Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, se declaró fundada en parte la demanda y, en consecuencia, nula la Resolución Viceministerial 012-2011-PRODUCE/DVP, y se ordenó a la emplazada *“a que, dentro del plazo de 15 días hábiles, admita a trámite la solicitud de permiso de pesca de los demandantes, conforme a lo señalado en el duodécimo considerando de la sentencia”*.
- f. Mediante Resolución 27, de fecha 10 de setiembre de 2015, el Décimo Sexto Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, declaró consentida la Resolución 25, de fecha 23 de julio de 2015.
- g. Posteriormente y en presunto cumplimiento de lo ordenado por el Décimo Sexto Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Oficio 1529-2016-PRODUCE/DGCHI-Dechi, de fecha 22 de junio de 2016, se admitió a trámite la solicitud de permiso de pesca presentada ante la Dirección Regional de Pesquería del Gobierno Regional de Piura, con fecha 21 de enero de 2003, en el extremo referido a la extracción de los recursos anchoveta y sardina para consumo humano indirecto.
- h. Así, mediante Resolución Directoral 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 22 de enero de 2019, la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto declaró improcedente la solicitud de permiso de pesca presentada el 21 de enero de 2003. Dicha decisión se sustentó en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

que “si bien los administrados presentaron su solicitud de permiso de pesca mediante el escrito de fecha 21 de enero de 2003, en el marco del artículo 1 de la Ley 26920 antes de la entrada en vigencia de la Segunda Disposición Final del Decreto Legislativo 1084 (publicada el 28 de junio de 2008), dicha solicitud no genera ningún derecho adquirido a favor de los administrados, sino que corresponde calificar y resolver en el marco de la normativa vigente a la fecha, conforme lo prevé el artículo 103 de la Constitución Política del Perú.” (4)

- i. Finalmente, mediante Resolución Vice Ministerial 00005-2020-PRODUCE/DVMYPE, de fecha 3 de noviembre de 2020, se declaró infundado el recurso de apelación formulado por los ahora amparistas, por similares fundamentos.
11. Conforme se advierte del *iter* procesal señalado *supra*, cuando la parte demandante presentó su solicitud el 21 de enero de 2003 ante la Dirección Regional de Pesquería de Piura se encontraba vigente la Ley 26920, Ley que exceptúa el requisito de incremento de flota al que se refiere el artículo 24 de la Ley General de Pesca, a aquellos armadores que cuenten con embarcaciones de madera hasta 110m³. En efecto, la referida Ley 26920 fue publicada en el diario oficial El Peruano el 31 de enero de 1998 y estableció lo siguiente:

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

Los armadores pesqueros que a la fecha de vigencia de la presente Ley cuentan con embarcaciones pesqueras construidas de madera con una capacidad de bodega de hasta 110 m3 y realizan sus faenas de pesca, estarán exceptuados de la autorización de incremento de flota a que se refiere el Artículo 24 del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, y podrán solicitar directamente el permiso de pesca.

12. Asimismo, el artículo 1 de la Resolución Ministerial 130-2022-PRODUCE, de fecha 22 de octubre de 2002, estableció que los armadores cuyas embarcaciones pesqueras estén comprendidas en el régimen de la Ley 26290 podían solicitar el permiso de pesca correspondiente o su ampliación, en un plazo de noventa (90) días calendario contados a partir del día siguiente de la publicación de la citada Resolución Ministerial, plazo que venció el 21 de enero de 2003. En ese sentido, resulta claro que los amparistas presentaron su solicitud de permiso de pesca cuando se encontraba aún vigente la Ley 28290.

⁴ Foja 124



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

13. Sin perjuicio de ello, Resolución Viceministerial 00005-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, de fecha 3 de noviembre de 2020, y la Resolución Directoral 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 22 de enero de 2019, se rechazó la solicitud de permiso de pesca analizando los requisitos para el otorgamiento de conformidad a la Segunda Disposición Final del Decreto Legislativo 1084, pues se alude que ésta sería la normativa vigente y aplicable al caso conforme al mandato contenido en la Resolución 25, de fecha 23 de julio de 2015, expedida por el Décimo Sexto Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima.
14. Para analizar ello, conviene identificar el mandato concreto contenido en la citada sentencia recaída en la Resolución 25, de fecha 23 de julio de 2015:
 1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda contenciosa administrativa, en consecuencia:
 2. **Nula** la Resolución Vice- Ministerial N° 012-2011-PRODUCE/DVP de fecha 21 de enero de 2011.
 3. **Se ordena** a la entidad demandada, a que, dentro del plazo de 15 días hábiles, admita a trámite la solicitud de permiso de pesca de los demandantes, conforme a lo señalado en el duodécimo considerando de la sentencia.
 4. **IMPROCEDENTE**, la demanda en cuanto a la solicitud de Asignación de su porcentaje máximos de captura por embarcación (PMCE) y Límite Máximo de Captura por embarcación (LMCE) en la zona Norte-Centro y zona Sur del Litoral Peruano conforme a lo dispuesto en la Decreto Legislativo N° 1084, Ley de Límites Máximos de Captura por Embarcación y su Reglamento Decreto Supremo N° 021-2008-PRODUCE, modificado por el DS N° 010-2009-PRODUCE y DS N° 009-2009-PRODUCE.
 5. Consentida, ejecútese.
 6. Notifíquese a las partes y al Ministerio Público.
15. En esa línea, en el fundamento duodécimo de la referida sentencia desarrolla lo siguiente:

DUODÉCIMO: Que, estando a lo señalado en los considerandos precedentes, se tiene que la Resolución Vice- Ministerial N° 012-2011-PRODUCE/DVP de fecha 21 de enero de 2011, incurre en causal de nulidad señalada en el artículo 10 de la Ley 27444, por vulnerar el derecho de petición, correspondiendo a la demandada en ejercicio a sus atribuciones y competencias, **admitir a trámite y calificar** en forma debida la solicitud de permiso de pesca presentado el 21 de enero de 2003, por los demandantes respecto de la embarcación pesquera MARY de matrícula [REDACTED] de 105.05 m3 de capacidad de bodega, para la “extracción de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

Anchoveta y Sardina para el consumo humano indirecto y Jurel y Caballa para consumo directo”, previa verificación de los requisitos de ley.

16. Como se puede apreciar, el fundamento duodécimo de la Resolución 25, de fecha 23 de julio de 2015, ordena que la emplazada admita a trámite y califique debidamente la solicitud de permiso de pesca de los ahora amparistas *previa verificación de los requisitos de ley*.
17. Esto último debe entenderse de conformidad con el propio mandato de la referida sentencia. En ese sentido, cuando el Décimo Sexto Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima ordena que se declare la nulidad de la Resolución Vice Ministerial 012-2011-PRODUCE/DVP, de fecha 21 de enero de 2011, en puridad, ordena que, retrotrayéndose el procedimiento administrativo al momento de la calificación de la solicitud de permiso de pesca, se evalúe dicha solicitud al amparo de la Ley 26920.
18. Las cosas no podrían de ser de otra manera, pues la nulidad de todo acto administrativo tiene un efecto retroactivo, es decir se retrotrae lo actuado hasta el momento previo a la causal de nulidad. Dicho análisis se sustenta en el artículo 12, inciso 1, del Texto Único Ordenado (“TUO”) de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad
12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.
19. En consecuencia, resulta claro que la emplazada debió analizar la solicitud de permiso de pesca de acuerdo a los requisitos establecidos en la Ley 26290, atendiendo al mandato contenido en la referida Resolución 25. Cabe precisar, que la presente controversia no radica en la determinación de la aplicación de normas en el tiempo, sino en el cumplimiento de una sentencia con calidad de cosa juzgada en sus propios términos y atendiendo a los propios efectos del mandato de una declaración de nulidad de un acto administrativo.
20. Por consiguiente, se advierte que la emplazada ha vulnerado el derecho fundamental a la cosa juzgada de la parte demandante, toda vez que, interpretando de manera arbitraria la *ratio decidendi*, no ha cumplido con acatar el mandato judicial de la sentencia recaída en la Resolución 25, de fecha 23 de julio de 2015, expedida por el Décimo Sexto Juzgado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

Especializado en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Por estas consideraciones, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta y en consecuencia **NULAS** la Resolución Directoral N.º 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 22 de enero de 2019 así como la Resolución Viceministerial N.º 00005-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, de fecha 3 de noviembre de 2020.
2. **ORDENA** al Ministerio de la Producción (PRODUCE) proceder a evaluar la petición de autorización de permiso de pesca formulada por don [REDACTED] y doña [REDACTED] con relación a la embarcación Mary de matrícula N.º [REDACTED], cuando las condiciones restrictivas establecidas en el Decreto Legislativo 1084 específicamente sobre el recurso hidrobiológico de anchoveta, hayan variado.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la decisión de la ponencia, en el presente caso, considero que la demanda de autos debe rechazarse en virtud de las siguientes razones:

1. En el caso de autos, los recurrentes solicitan que:
 - i) Se declare nula la Resolución Viceministerial 00005-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, de fecha 3 de noviembre de 2020, que declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI.
 - ii) Se declare nula la Resolución Directoral 070-2019-PRODUCE/DGPCHDI, de fecha 22 de enero de 2019, que declaró improcedente su solicitud de permiso de pesca para la extracción de los recursos anchoveta y sardina con destino al consumo humano indirecto.
 - iii) “Se reconozca la situación jurídica de los accionantes conforme a los efectos jurídicos válidos del ámbito jurídico normativo de la Ley 26920 y se otorgue el permiso de pesca de embarcaciones de madera comprendidas bajo el alcance de la Ley 26920 y la Resolución Ministerial 130-2002-PRODUCE a la Dirección General de Extracción y Procesamiento Pesquero del Ministerio de la Producción, a efectos de operar la embarcación pesquera MARY, de matrícula [REDACTED], cuya capacidad de bodega es de 105.05 m³, con la finalidad de extraer los recursos hidrobiológicos anchoveta, con destino al consumo humano directo e indirecto, y sardina, jurel y caballa, con destino al consumo humano directo” (sic).
2. Los recurrentes expresan en su demanda que la parte emplazada no ha aplicado a su caso las disposiciones de la Ley 26920, por considerar que tal norma legal ha sido derogada tácitamente, a pesar de contar con una sentencia judicial a su favor, razón por la cual aducen que se han vulnerado sus derechos constitucionales a la libertad de trabajo, de propiedad, al debido procedimiento (motivación de resoluciones administrativas), a la tutela procesal efectiva y el principio de igualdad ante la ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

Respecto de los derechos a la libertad de trabajo, de propiedad, a la motivación de las resoluciones administrativas y a la tutela procesal efectiva

3. En el presente caso, la parte recurrente alega contar con una sentencia judicial con calidad de cosa juzgada a su favor dictada en el Expediente 856-2011, que ordenó “admitir, evaluar y calificar la solicitud de otorgamiento de pesca para operar la embarcación MARY, al amparo de la Ley 26920 y su reglamento¹”, la cual no habría sido ejecutada, pues considera que la emplazada desestimó el permiso de pesca solicitado aduciendo no encontrarse vigente la Ley 26920, argumento que considera una falacia y que vicia de nulidad absoluta las resoluciones emitidas por el Ministerio de la Producción².
4. La parte emplazada, en la contestación de la demanda, confirma que mediante la Resolución 25, de fecha 23 de julio de 2015, en el Expediente 2011-00856, se declaró fundada en parte la demanda de los recurrentes, por lo que se les ordenó admitir a trámite la solicitud de permiso de pesca de fecha 21 de enero de 2003, para la extracción de los recursos anchoveta y sardina para el consumo humano indirecto, y jurel y caballa para consumo humano directo³; se desestimaron los demás extremos y no se dispuso el otorgamiento del título habilitante de pesca. Añade que mediante los oficios 4219-2016-PRODUCE/DGCHD-decpchd y 1529-2016-PRODUCE/DGCHI-Dechi, se comunicó a los recurrentes que su solicitud había sido admitida⁴ y que de ese modo se cumplió con dicho mandato judicial.
5. Del sistema de consulta de causas del Poder Judicial⁵, en relación con el Expediente 2011-00856, se aprecia que la sentencia recaída en la Resolución 25, del 23 de julio de 2015, declaró fundada en parte la demanda, por estimar que el derecho de petición de los demandantes había sido lesionado al no haberse emitido una respuesta fundada en derecho respecto de su petición sobre permiso de pesca, por lo que se ordenó al Ministerio de la Producción que admita a trámite dicha petición y que se resuelva conforme a sus atribuciones y competencias.

¹ Foja 2

² Fojas 22 y 23

³ Foja 369

⁴ Foja 372

⁵ www.pj.gob.pe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

6. Por ende, la invocada sentencia judicial no hace alusión alguna a la necesaria calificación positiva del referido permiso de pesca, ni tampoco hace referencia expresa a la norma a aplicar para tal evaluación.
7. Siendo ello así, lo alegado por la parte demandante, además de no encontrarse sustentado en el mandato judicial que invoca, solo constituyen argumentos destinados a mostrar su disconformidad con lo resuelto en sede administrativa, lo cual, en forma alguna, evidencia un agravio manifiesto a los derechos invocados o a su contenido constitucionalmente protegido, pues las resoluciones cuestionadas justifican de manera razonable por qué los recurrentes no cumplen los requisitos para acceder al permiso de pesca que han solicitado, a la luz de la normativa vigente al momento de la calificación de su petición.
8. Por consiguiente, y en cuanto a los derechos a la libertad de trabajo, de propiedad, al debido procedimiento, a la debida motivación de las resoluciones administrativas y a la tutela procesal efectiva, la demanda debe declararse improcedente, de acuerdo con el artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Respecto del derecho a la igualdad ante la ley

9. El derecho a la igualdad aparece reconocido en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución. Entre las diversas posiciones que se encuentran garantizadas por este derecho deben mencionarse, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁶, el derecho a la igualdad en el contenido de la ley (las normas deben tratar por igual los supuestos iguales y regular tratos diferenciados únicamente cuando ello se encuentre constitucionalmente justificado); la igualdad en la aplicación de la ley (la administración pública y la judicatura deben aplicar de igual manera el derecho y resolver de igual modo cuando se enfrentan a supuestos sustancialmente iguales); la prohibición de discriminación (no cabe dar tratamientos diferentes con base en las denominadas “categorías sospechosas”, aquellas mencionadas expresamente en la Constitución y otras análogas); así como la igualdad material o sustantiva (contenido que es realizado a través de medidas de igualación positiva temporales, políticas de inclusión social, trato diferente a grupos o personas que enfrentan desigualdades estructurales, ajustes razonables individualizados, etc.). Incluso más, el Tribunal ha indicado que el

⁶ Cfr. Sentencias emitidas en los Expedientes 03389-2021-PA/TC, 01726-2022-PA/TC, entre otras.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

derecho a la igualdad también implica el respeto de las diferencias y, por ende, tiene como correlato la obligación de garantizar el igual respeto a cada quien, no obstante (o, mejor aún, debido a) las diferencias individuales o colectivas.

10. Asimismo, el Tribunal ha precisado que el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley exige que un mismo órgano jurisdiccional, al aplicar una ley o una disposición de una ley, no lo haga de manera diferenciada o basándose en condiciones personales o sociales de los justiciables⁷, o con base en criterios antojadizos o arbitrarios. En este sentido, la aplicación de la ley “se dirige a garantizar que, en la aplicación de las leyes a casos sustancialmente análogos, los justiciables reciban un pronunciamiento jurisdiccional que no anide tratamientos diferenciados que carezcan de base objetiva y razonable”.

11. En reiterada jurisprudencia sobre el análisis del derecho a la igualdad respecto de la existencia de actos lesivos de discriminación, el Tribunal ha señalado que

para plantear un supuesto de tratamiento discriminatorio basado en la diferencia de personas es preciso que se proponga un *tertium comparationis* válido, esto es, un término de comparación que sea suficiente y adecuado, a partir del cual sea posible constatar que, ante situaciones fácticas iguales, uno de los sujetos de la relación ha sufrido un trato diferente, sin mediar razones objetivas y razonables que lo legitimen⁸.

12. En el presente caso, en el recurso de agravio constitucional⁹ los demandantes sostienen que la vulneración de su derecho a la igualdad en la aplicación de la ley se habría producido porque el Ministerio de Producción habría otorgado permisos de pesca al amparo de la Ley 26920 para las embarcaciones pesqueras Bendición de Dios, Mi Teodora y Lukina, mientras que en su caso se habría producido un supuesto de discriminación, al habersele denegado el permiso solicitado en aplicación del Decreto Legislativo 1084.

13. Al respecto, es importante precisar que de los actuados se aprecia que, pese a que todas las solicitudes de las embarcaciones pesqueras ingresaron

⁷ Cfr. Sentencia emitida en el Expediente 01172-2013- HC/TC, fundamento 2.

⁸ Cfr. Sentencias emitidas en los expedientes 00102-2021-PA/TC, 04168-2006-PA/TC, 4587-2004-AA/TC, 01211-2006-PA/TC, 0015-2002-AI/TC, 00183-2002-AA/TC, entre otras.

⁹ Foja 721.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

el 21 de enero de 2003, para cuando cada una de ellas accedió a una resolución judicial que ordenó al Ministerio de la Producción calificar sus solicitudes, dicho ministerio procedió a calificarlas conforme a los requisitos vigentes; y, si bien en el caso de la embarcación Mary no se habría aplicado la Ley 26920, lo que se aprecia es que, para la fecha de calificación de su petición, el Decreto Legislativo 1084 estableció límites máximos de captura de la anchoveta con la finalidad, entre otras, de asegurar el aprovechamiento responsable de dicho recurso hidrobiológico.

14. En tal sentido, es evidente que el término de comparación propuesto no resulta válido, pues los recurrentes no pretenden solo la aplicación a su favor de los términos de la Ley 26920, sino que se inaplique a su petición el Decreto Legislativo 1084, mediante el cual el Ministerio de la Producción, de conformidad con las competencias asignadas, estableció los límites máximos para la explotación pesquera del recurso hidrobiológico anchoveta. Tal situación, en sí misma, evidencia la situación distinta en la que se encuentra el término de comparación propuesto con relación a su pedido, pues, al margen de que todos ellos fueron presentados el 21 de enero de 2003, fecha para la cual, presuntamente, habrían cumplido los requisitos exigidos por la Ley 26920, lo cierto es que, en cada caso, interpusieron demandas contra el Ministerio de la Producción para acceder a resoluciones judiciales que permitieron que sus peticiones fueran calificadas con posterioridad. Sin embargo, tal calificación, en forma alguna, exoneró a cada embarcación pesquera de cumplir las condiciones legales exigidas a la fecha de calificación de cada una de ellas. Por tal razón, corresponde desestimar este extremo de la demanda.
15. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe precisar que, según se desprende del Decreto Legislativo 1084, el establecimiento de límites para la explotación de la anchoveta formó parte de las medidas para la implementación del Acuerdo Comercial Perú-Estados Unidos (TLC), además de promover un aprovechamiento responsable del referido recurso hidrobiológico, razón por la cual, si los recurrentes consideran que la adopción de tales límites resulta inconstitucional, tienen expedito su derecho para hacerlo valer en la vía que consideren pertinente.

Por estos fundamentos, mi por voto es por:

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo respecto de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03513-2023-PA/TC
LAMBAYEQUE

Y OTRA

derechos fundamentales a la libertad de trabajo, a la propiedad, al debido procedimiento, a la debida motivación y a la tutela procesal efectiva.

2. Declarar **INFUNDADA** la demanda respecto al principio de igualdad ante la ley.

S.

DOMÍNGUEZ HARO