

Opinión legal sobre Proyecto de Ley 6862/2023-CR, que busca modificar la Ley General de Pesca y la Ley de Pesca Ancestral

**Opinión legal sobre
Proyecto de Ley
6862/2023-CR,
que busca
modificar la Ley
General de Pesca
y la Ley de Pesca
Ancestral**

Edición:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Textos:

Percy Grandez y Bruno Ramos

Revisión y corrección de estilo:

Maite Ocaña

Foto de portada:

Diego del Río / SPDA

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2024). *Opinión legal sobre Proyecto de Ley 6862/2023-CR, que busca modificar la Ley General de Pesca y la Ley de Pesca Ancestral.* Lima:SPDA

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Coordinadora técnica de pesquerías: Yesenia Chumbe

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Primera edición digital, abril 2024

Libro electrónico de acceso abierto en:

www.repositorio.spda.org.pe

Gobernanza Marina es un programa de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) que busca mejorar la gobernanza para la gestión de las pesquerías y la conservación de ecosistemas marinos.

Índice

1. Antecedentes	5
2. Base Jurídica revisada	5
3. Conclusiones y recomendaciones	5
4. Opinión Legal	7
4.1 Sobre la propuesta de permitir la pesca con red de arrastre dentro de las 5 millas y la pesca con redes de cerco dentro de las 3 millas	7
4.2 Sobre la propuesta de exceptuar a los pescadores de la aplicación del delito de extracción ilegal de recursos hidrobiológicos	9
4.3 Sobre la propuesta de considerar como pescadores artesanales a los pescadores de menor escala	10
4.4 Sobre la propuesta de otorgar a los Gobiernos Regionales la competencia para regular las artes y aparejos de pesca	11

1. Antecedentes

El 24 de enero del 2024, la Congresista de la República Lady Camones Soriano, del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, presentó el Proyecto de Ley 6862/2023-CR, con el objeto de modificar el Decreto Ley 25977, “Ley General de Pesca”, y la Ley 31749, “Ley que reconoce la pesca tradicional ancestral y la pesca tradicional artesanal e impulsa su preservación dentro de las cinco millas marítimas peruanas” (conocida como la Ley de Pesca Ancestral).

Al respecto, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) emite opinión legal al proyecto de ley, a fin de contribuir con dichos aportes al proceso de revisión y evaluación legislativa que realiza el Congreso de la República.

2. Base jurídica revisada

- Constitución Política del Perú
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca
- Ley 31749, Ley que reconoce la pesca tradicional ancestral y la pesca tradicional artesanal e impulsa su preservación dentro de las cinco millas marítimas peruanas.
- Decreto Legislativo 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- Decreto Legislativo 635, Código Penal.
- Decreto Supremo 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca.
- Decreto Supremo 002-2017-PRODUCE, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.

3. Conclusiones y recomendaciones

Desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) expresamos nuestra preocupación por el Proyecto de Ley 6862/2023-CR presentado por la congresista Lady Camones que, de aprobarse, constituiría un grave perjuicio para los ecosistemas marinos, la sostenibilidad pesquera y la economía de más de 50 000 pescadores artesanales. En ese sentido, recomendamos al Congreso de la República desestimar y **ARCHIVAR** dicho proyecto de ley por las siguientes consideraciones:

- El proyecto de ley **plantea eliminar la prohibición de realizar pesca con redes de cerco mecanizado dentro de las primeras 3 millas marinas**. De aprobarse, se legalizaría que las embarcaciones que emplean este arte de pesca de alto impacto destruyan este espacio que constituye un hábitat esencial para la reproducción, desove, crianza y reclutamiento de las especies costeras de importancia comercial.

Además, se afectaría la economía de miles de embarcaciones que trabajan en este espacio (como las chalanas, zapato, botes, balsas, etc) y que utilizan artes de pesca selectivos.

- El proyecto de ley plantea eliminar la prohibición de realizar pesca de arrastre dentro de las 5 millas y propone que dicha prohibición solo sea hasta la milla tres. De aprobarse, esto implicaría un retroceso de 20 años, pues desde el 2001, el Reglamento de la Ley General de Pesca prohíbe este arte de pesca por considerarlo altamente perjudicial para la pesca artesanal y los ecosistemas marinos ubicados al interior de las 5 millas. Actualmente, pescar con red de cerco mecanizado dentro de las 3 millas y pescar con red de arrastre dentro de las 5 millas constituye una conducta de pesca ilegal, sancionable por las autoridades jurisdiccionales y administrativas. Por lo tanto, de aprobarse este proyecto de ley, se estaría legalizando estas conductas hoy consideradas ilícitas.
- El proyecto de ley propone que a los pescadores artesanales NO se les aplique el delito de extracción ilegal de recursos hidrobiológicos, tipificado en el artículo 308-B del Código Penal. Es decir, el proyecto de ley pretende que los pescadores artesanales puedan pescar en periodos de veda, pescar recursos hidrobiológicos por debajo de las tallas mínimas, realizar pesca con explosivos, entre otras conductas ilícitas, sin ser sancionados por el Estado. De aprobarse, se favorecería la impunidad y la pesca ilegal.
- El proyecto de ley propone que a los pescadores de menor escala se les considere como pescadores artesanales. Con ello, se busca que las embarcaciones que emplean red de cerco o de arrastre, sean consideradas como pesca artesanal y, por ende, no estén obligadas a pagar el derecho de pesca por extraer los recursos hidrobiológico, no sean fiscalizadas por el Ministerio de la Producción y no cuenten con equipo de seguimiento satelital para evitar ser fiscalizadas. De aprobarse, esto desnaturalizaría el concepto original de la categoría de pescador artesanal, al pretender darle el mismo tratamiento jurídico a una embarcación artesanal que a una embarcación semindustrial.
- El Proyecto de Ley propone que la competencia de autorización y fiscalización de las artes y aparejos de pesca sea una función compartida entre el Produce y los Gobiernos Regionales. De aprobarse, ello constituiría una contravención a la competencia exclusiva de ordenamiento pesquero que tiene a su cargo el Produce, conforme lo dispone el artículo 3 del Decreto Legislativo 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción; y una vulneración al literal j) del artículo 52 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que otorga funciones exclusivas de fiscalización y sanción de la pesca artesanal a los Gobiernos Regionales, y esta última al ser una ley orgánica, no puede ser modificada ni contravenida por una ley ordinaria de menor rango jerárquico, conforme lo dispuesto por la Constitución Política del Perú.

4. Opinión legal

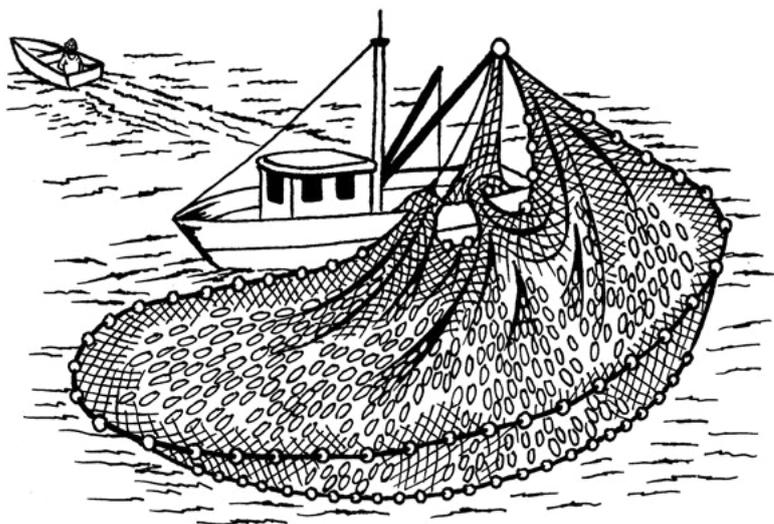
4.1 Sobre la propuesta de permitir la pesca con red de arrastre dentro de las 5 millas y la pesca con redes de cerco dentro de las 3 millas

Actualmente, el literal b del artículo 33 de la Ley General de Pesca señala que se encuentra prohibida la pesca con redes de cerco mecanizado dentro de las tres primeras millas marinas. Este proyecto de ley propone eliminar dicha prohibición y, en su reemplazo, a fin de hacer parecer de que el proyecto de ley favorece la pesca sostenible, propone prohibir la pesca con redes de arrastre dentro de las 3 primeras millas, lo cual, no es nada nuevo, pues el Reglamento de la Ley General de Pesca prohíbe la pesca con redes de arrastre dentro de las 5 millas desde el año 2001¹. El proyecto de ley, en cambio, está disponiendo de que se permita realizar pesca con redes de arrastre entre la milla 3 y la milla 5, lo cual es sumamente grave, pues se trata de un arte de pesca destructivo para los ecosistemas marinos. Este proyecto de ley implica retroceder 20 años atrás, pues desde el 2001, la normativa prohibió este arte de pesca por considerarlo altamente perjudicial para la pesca artesanal y los ecosistemas marinos ubicados al interior de las 5 millas.

Figura 1

Pesca con red de cerco mecanizado

La normativa la prohíbe dentro de las 3 millas. El proyecto de ley propone legalizarla dentro de esa área.



Diseño de la embarcación: son embarcaciones de 6 a 32m³ de capacidad de bodega (equivalente a entre 4 a 21 toneladas de capturas). Cuenta con paños de red de poliamida armados a 2 relingas o cabos.

Operación de pesca: se larga la red encerrando un círculo alrededor de los peces (cardumen detectado). Luego, se cierra la red formando una bolsa que se cierra con ayuda mecánica de un PowerBlock o macaco.

Nivel de selectividad: este método de pesca tiene baja selectividad, es decir, captura especies no objetivo o especies juveniles.

Fuente: Artes y métodos de pesca del Perú. Serie ilustrativa. SPDA (2020).

¹ Reglamento de la Ley General de Pesca.-

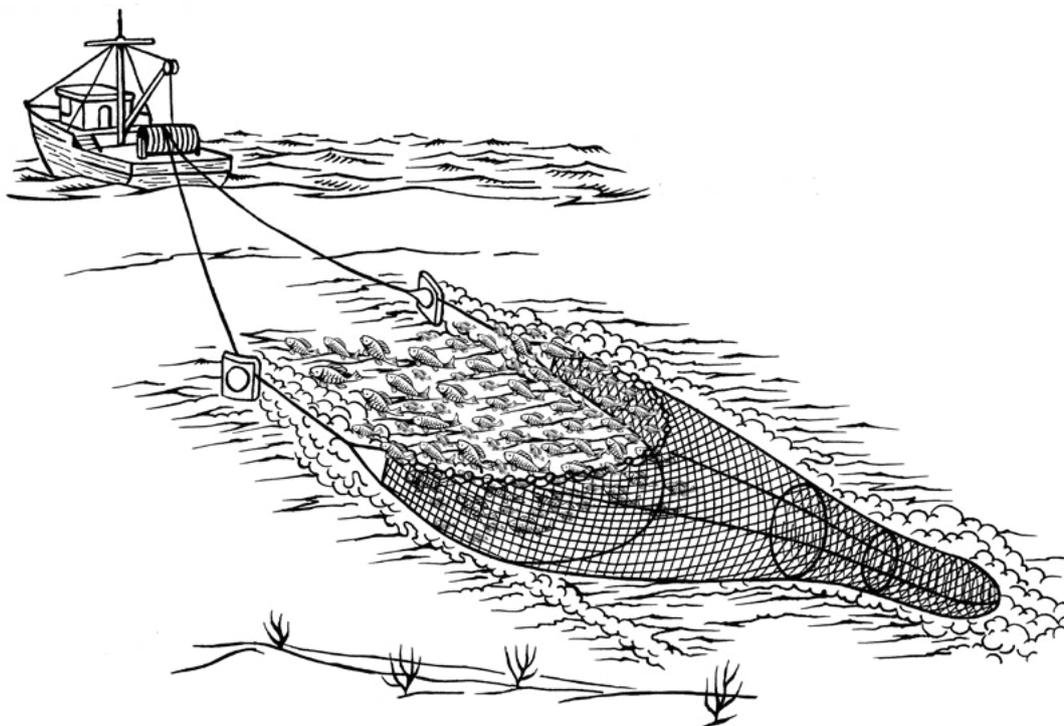
Artículo 63.- Zona reservada para la actividad pesquera artesanal y de menor escala

(...) 63.2 En dicha área reservada, está prohibido el uso de artes y aparejos de pesca que modifiquen las condiciones bioecológicas del medio marino, tales como redes de arrastre de fondo (...).

Figura 2

Pesca con red de arrastre

La normativa la prohíbe dentro de las 5 millas. El proyecto de ley propone legalizarla dentro de las 5 millas y hasta la milla 3.



Diseño de la embarcación: son embarcaciones de 5 a 30m³ de capacidad de bodega (equivalente a entre 3 a 20 toneladas de capturas). Cuenta con redes de arrastre, algunas con bordes reforzadas con fierro.

Operación de pesca: La red se arrastra por popa, en sentido horizontal y con instrumentos mecanizados.

Nivel de selectividad: este método de pesca tiene significativas tasas de captura incidental y de descartes, principalmente de juveniles.

Fuente: Artes y métodos de pesca del Perú. Serie ilustrativa. SPDA (2020).

Una de las principales amenazas que experimenta la pesca artesanal es la falta de ordenamiento de las 5 millas y el uso de artes de pesca de alto impacto (como las redes de cerco y las redes de arrastre), pues ponen en riesgo la sostenibilidad de las pesquerías. En esta área existen hábitats esenciales que permiten la reproducción, desove, crianza y reclutamiento de las especies costeras de importancia comercial, por lo que su protección es indispensable. Asimismo, es la zona de la que dependen los pescadores artesanales que trabajan con embarcaciones (como las chalanas, zapato, botes, balsas, etc) que usan artes de pesca selectivos.

Es por ello que la prohibición de la pesca con redes de cerco mecanizado dentro de las tres millas y la pesca con redes de arrastre dentro de las cinco millas, es un importantísimo precedente normativo. Estas prohibiciones responden a la abundante evidencia científica sobre el impacto de dichos artes de pesca sobre los recursos y hábitats que existen dentro de estas primeras millas. En el 2014, el Instituto del Mar del Perú (Imarpe) realizó estudios sobre el cerco y arrastre artesanal en la zona norte del Perú y concluyó que su empleo en las primeras millas resulta negativa, pues se tratan de artes de pesca destructivos cuya captura

apunta a especies no objetivo y las especies objetivos que pescan se extraen por debajo de la talla mínima legal².

Los artes de pesca se dividen en dos grandes grupos:

- **Artes de pesca pasivos:** aquellos en donde la captura se basa en el movimiento de la especie objetivo hacia el arte.
- **Artes de pesca activos:** los cuales son redes que son arrastradas en la faena de pesca³. Sobre el particular, diversos científicos del Imarpe han advertido que la pesca con redes de arrastre, cerco mecanizado y chichorro manual son artes de pesca activos que poseen un alto impacto destructivo en el ecosistema marino⁴.

En ese sentido, se recomienda al Congreso de la República desestimar y archivar este proyecto de ley que solo beneficiaría a un reducido grupo de pescadores que realizan labores de pesca de menor escala o semindustrial, por las grandes dimensiones de sus embarcaciones y las extensos y profundos artes de aparejo que emplean en perjuicio de los ecosistemas marinos.

La Ley de Pesca Ancestral fue aprobada por amplia mayoría por el actual Congreso de la República⁵. Esta ley, que prohibió la pesca con redes de cerco mecanizado dentro de las tres primeras millas marinas, contó con el respaldo masivo de gremios de pescadores artesanales a nivel nacional⁶. La eventual aprobación de este proyecto de ley solo generaría un retroceso en una de la de las principales reformas pesqueras de los últimos 20 años.

Actualmente, pescar con red de cerco mecanizado dentro de las 3 millas y pescar con red de arrastre dentro de las 5 millas constituye una conducta de pesca ilegal, sancionable por las autoridades jurisdiccionales y administrativas. Por lo tanto, de aprobarse este proyecto de ley, se estaría legalizando una conducta hoy considerada como ilícita.

4.2 Sobre la propuesta de exceptuar a los pescadores de la aplicación del delito de extracción ilegal de recursos hidrobiológicos

La propuesta de ley de la congresista Lady Camones propone que a los pescadores artesanales no se les aplique el delito de extracción ilegal de recursos hidrobiológicos, tipificado en el artículo 308-B del Código Penal. Es decir, el proyecto

² Ganoza et al. (2014). Pesca ilegal de recursos costeros juveniles en Bayovar, Sechura. Imarpe. Informe 41, Números 1-4, pp. 154-161. En: <https://repositorio.imarpe.gob.pe/handle/20.500.12958/2316>

³ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA (2020). Artes y métodos de pesca del Perú. Serie ilustrativa.

⁴ Salazar, C. (2018). Impacto ecosistémico de las artes de pesca artesanal peruana: propuestas de investigación tecnológicas y manejo pesquero. Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Biológicas, Unidad de Posgrado. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

⁵ Congreso de la República (2023). Pleno aprueba dictamen que impulsa pesca tradicional dentro de cinco millas. Consulta: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/pleno-aprueba-dictamen-que-impulsa-pesca-tradicional-dentro-de-cinco-millas-maritimas/>

⁶ Actualidad Ambiental. (2023). Pescadores artesanales piden a Boluarte promulgar modificación de la Ley General de Pesca. Consulta: www.actualidadambiental.pe/pescadores-artesanales-piden-a-boluarte-promulgar-modificacion-de-la-ley-general-de-pesca/

de ley pretende que los pescadores artesanales puedan pescar en periodos de veda, pescar recursos hidrobiológicos por debajo de las tallas mínimas, realizar pesca con explosivos, entre otras conductas ilícitas. En otras palabras, el proyecto de ley plantea que los pescadores artesanales puedan realizar pesca ilegal y no sean sancionados.

Sobre el particular, se recomienda al Congreso de la República archivar este proyecto de ley, pues puede generar impunidad, al pretenderse legalizar las diversas conductas de pesca ilegal en la que podrían incurrir embarcaciones artesanales. Tal como lo ha advertido la FAO, si pescadores artesanales utilizan artes de pesca prohibidos, pescan especies no autorizadas, pescan con explosivos, pescan fuera de temporada, declaran de forma incorrecta las cantidades capturadas u operan en zonas protegidas, amenazan la sostenibilidad de los recursos acuáticos vivos y perjudican a los hábitats frágiles, poniendo en riesgo a las diversas poblaciones de peces de los que viven miles de pescadores artesanales que sí trabajan cumpliendo con la normativa⁷.

Conforme lo ha resaltado el Ministerio de la Producción, la pesca ilegal (ya sea de la pesca artesanal, de menor escala o industrial) constituye una seria amenaza al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como para la conservación de la diversidad biológica, y supone un serio riesgo para la economía del país⁸. Por lo tanto, este proyecto de ley debería ser desestimado, pues amenaza la sostenibilidad pesquera y las tareas emprendidas por el Estado para enfrentar la pesca ilegal.

Por último, cabe precisar que la única forma de establecer una nueva condición exonere de responsabilidad penal, es modificando expresamente el Código Penal, lo que debe ocurrir en el seno de la Comisión de Justicia del Congreso y contar con la opinión favorable del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esta modificación que se pretende realizar se estaría efectuando mediante una ley ordinaria, que no modifica expresamente el Código Penal, por lo cual, de aprobarse, carecería de validez jurídica.

4.3 Sobre la propuesta de considerar como pescadores artesanales a los pescadores de menor escala

El Proyecto de Ley propone la modificación del artículo 20 de la Ley General de Pesca, a fin de considerar como pescadores artesanales a los pescadores a los que, actualmente, la normativa pesquera los considera como pescadores de menor escala. Así, el proyecto de ley propone definir a la pesca artesanal como aquella

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2021). La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada nos afecta y qué podemos hacer al respecto. Consulta: www.fao.org/fao-stories/article/es/c/1403687/

⁸ Ministerio de la Producción (2017). Informe 001-2017-PRODUCE/DGSFPA--ddafieno-dchang y el Informe 003-2017-PRODUCE/DGSFPA--ddafieno-dchang.

“actividad extractiva que se realiza con el uso de embarcaciones pesqueras o sin ellas, con predominio principalmente del trabajo manual y/o con avance tecnológico (equipos y/o mecanismos tecnológicos)”.

Actualmente, la normativa pesquera diferencia de forma explícita a la pesca artesanal y a la de menor escala. A la primera, la define como aquella que tiene un predominio del trabajo manual y, a la segunda, la define como aquella que emplea equipos y sistemas de pesca mecanizados. En otras palabras, conforme lo define la normativa, las embarcaciones que emplean red de cerco o de arrastre, legalmente, son consideradas como de menor escala.

En cambio, con el proyecto de ley, se busca que ello no sea así, y que las embarcaciones que emplean red de cerco o de arrastre, sean consideradas como pesca artesanal y, por ende, no estén obligadas a pagar el derecho de pesca por extraer los recursos hidrobiológico, no sean fiscalizadas por el Ministerio de la Producción y no cuenten con equipo de seguimiento satelital para ser fiscalizadas. Esto desnaturaliza el concepto original de la categoría de pescador artesanal, al pretender darle el mismo tratamiento jurídico a una embarcación artesanal que a una embarcación semindustrial.

4.4 Sobre la propuesta de otorgar a los gobiernos regionales la competencia para regular las artes y aparejos de pesca

El Proyecto de Ley propone modificar el artículo 23 de la Ley General de Pesca y establecer que el Produce autorice y supervise el uso adecuado de artes y aparejos de pesca, conjuntamente con las Direpros y Gerepros, a nivel nacional. Ello constituye una contravención a la competencia exclusiva de ordenamiento pesquero que tiene a su cargo el Produce, conforme lo dispone el artículo 3 del Decreto Legislativo 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.

Además, contraviene el literal j) del artículo 52 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que otorga funciones exclusivas de fiscalización y sanción de la pesca artesanal a los Gobiernos Regionales. Además, al tener la ley orgánica un mayor rango jerárquico, no puede ser modificada ni contravenida por una ley ordinaria, como la que ha propuesto la congresista Camones. Además, conforme lo dispone el artículo 106 de la Constitución, al tratarse de un proyecto de ley que aborda aspectos relativos al funcionamiento de los gobiernos regionales, debería tratarse de un proyecto de ley que aspira a modificar una ley orgánica, y contar con los votos de la mayoría absoluta del Pleno del Congreso (66 votos).

En este sentido, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas en los párrafos precedentes, **se sugiere archivar el proyecto de ley 6862/2023-CR de autoría de la congresista Lady Camones.**