

Lima, 13 de setiembre de 2023

**Carta N° 131-2023/SPDA**

**Señor**

**Jorge Alberto Morante Figari**

**Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas**

**Mesa de Partes Virtual del Congreso de la República**

**Congreso de la República del Perú**

**Av. Abancay s/n – Lima, Perú**

Presente.-

**Asunto:** Remisión de la opinión legal al proyecto de Ley N° 5496-2022-CR, “Ley que fortalece el proceso de formalización de las embarcaciones pesqueras artesanales”

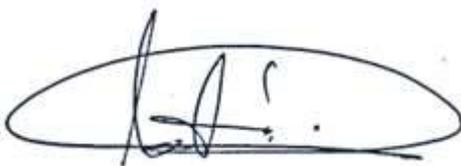
Mediante la presente comunicación, nos es grato saludarle a nombre de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA, asociación civil sin fines de lucro con más de 35 años de experiencia, que tiene como objetivo impulsar y contribuir al desarrollo de políticas públicas y regulación en materia de gestión ambiental y de los recursos naturales, así como en la consolidación de la institucionalidad ambiental en el Perú.

La comisión que usted preside, mantiene en su acervo documentario el proyecto de ley N° 5496 -2022-CR, Ley que fortalece el proceso de formalización de las embarcaciones pesqueras artesanales”. Al respecto, le hacemos llegar nuestra opinión legal al referido proyecto normativo, recomendando su **ARCHIVO**, por ser una iniciativa legislativa que alienta la construcción ilegal de embarcaciones pesqueras y la pesca ilegal. De aprobarse este proyecto de ley, constituiría un grave retroceso en perjuicio de la sostenibilidad pesquera y del sector pesquero artesanal que ha cumplido con la normativa y ha logrado formalizarse durante estos 6 años que duró el proceso de formalización del Siforpa 2.

Para cualquier consulta o exposición sobre el contenido de nuestra opinión legal, no dude en comunicarse con el suscrito (Telf.: 955602518 / bmonteferri@spda.org.pe) o con el abogado Percy Grandez (Telf.: 987974686 / pgrandez@spda.org.pe).

Sin otro particular, nos despedimos no sin antes renovarles nuestros sentimientos de mayor estima,

Atentamente,



**Bruno Monteferri**

**Director del Programa de Gobernanza Marina  
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

## Opinión Legal N° 121-2023/SPDA al Proyecto de Ley N° 5496/2022-CR

### “Ley que fortalece el proceso de formalización de las embarcaciones pesqueras artesanales”

Setiembre de 2023

#### 1. Antecedentes

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA presenta este informe legal a fin de analizar el contenido del Proyecto de Ley N° 5496/2022-CR “Ley que fortalece el proceso de formalización de las embarcaciones pesqueras artesanales” (en adelante, el “proyecto de Ley”), cuyo autor es el congresista José Bernardo Pazo Nunura.

El proyecto de ley tiene por objeto “fortalecer el proceso de formalización de la actividad pesquera artesanal, en el marco del Decreto Legislativo N° 1392, Decreto Legislativo que promueve la formalización de la actividad pesquera artesanal”.

#### 2. Base Legal

- Constitución Política del Perú de 1993
- Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales
- Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca
- Decreto Legislativo N° 1273, Decreto Legislativo para facilitar el desarrollo de la actividad pesquera artesanal a través de la formalización de embarcaciones de hasta 6.48 de arqueo bruto.
- Decreto Legislativo N° 1392, Decreto Legislativo que promueve la formalización de la actividad pesquera artesanal

#### 3. Los procesos de formalización de embarcaciones pesqueras artesanales

Durante los últimos 6 años, han existido tres (3) procesos de formalización de embarcaciones pesqueras artesanales, las cuales se detallan a continuación:

- Sistema de Formalización Pesquera Artesanal (SIFORPA) I, dedicado a la formalización de embarcaciones pesqueras artesanales de hasta 6.48 de arqueo bruto (AB), aprobado por el Decreto Legislativo 1273. El SIFORPA 1 ya se encuentra cerrado.
- Sistema de Formalización Pesquera Artesanal (SIFORPA) II, dedicado a la formalización de embarcaciones pesqueras artesanales mayores a 6.48 de arqueo bruto y hasta 32.6 m<sup>3</sup> de capacidad de bodega, aprobado mediante el Decreto Legislativo 1392. Este proceso de formalización concluyó el 31 de julio de 2023.
- Proceso de formalización denominado "Cooperativas pesqueras", el cual se implementa a través del Decreto Supremo N° 006-2016-PRODUCE, que tiene como objetivo fortalecer la política de formalización y desarrollo de la pesca artesanal a través de la implementación de Programas Piloto. Dichos programas están destinados exclusivamente a los armadores de embarcaciones pesqueras con capacidad de bodega de hasta 32.6 m<sup>3</sup> y con certificado de matrícula obtenido fuera de los alcances del Decreto Legislativo N° 1273. Al respecto, mediante las Resoluciones Ministeriales Números 279-2016-PRODUCE, 284-2016-PRODUCE y 235-2018-PRODUCE se establecen las disposiciones para la implementación de los tres Programas Piloto

vigentes, que se llevan a cabo en los Centros Poblados de La Islilla y Las Tortugas (en Piura) y en la caleta de San José (en Lambayeque). Uno de los objetivos principales de los Programas Piloto es fomentar la asociatividad de los armadores mediante la modalidad de cooperativas pesqueras. Estas embarcaciones se dedican, principalmente, a la extracción del Calamar Gigante (Pota), que constituye la segunda pesquería más importante del Perú y, gracias a ello, nuestro país es el principal productor de pota en el mundo. Estas embarcaciones también se dedican a la extracción del perico, pesquería en la que también llevamos la delantera a nivel mundial.

En los procesos de formalización que recientemente han concluido el 31 de julio del 2023 (Siforpa 2 y Cooperativas), para lograr la formalización, las embarcaciones artesanales debían contar con el certificado de matrícula emitido por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi); el protocolo técnico sanitario por parte del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes) y el permiso de pesca otorgado por el Gobierno Regional (Gore). En total, suman casi 3,500 embarcaciones que se encuentran inscritas en ambos procesos de formalización.

#### 4. El proceso de formalización pesquera artesanal aprobado por el Decreto Legislativo 1392

El proceso de formalización pesquera artesanal bajo el marco del Decreto Legislativo 1392 (en adelante DL 1392), SIFORPA II, involucra a los armadores, propietarios o poseedores de embarcaciones pesqueras artesanales a los Gore, la Dirección General de Pesca Artesanal del Produce, el Sanipes y la Dicapi de la Marina de Guerra del Perú. Las etapas del proceso de formalización de la actividad pesquera artesanal, en virtud del DL 1392, son las siguientes:

1. Inscripción en el Listado de Embarcaciones para la Formalización Pesquera Artesanal.
2. Verificación de existencia de embarcaciones solo para el caso de embarcaciones que no cuenten con certificado de matrícula.
3. Otorgamiento del Certificado de Matrícula.
4. Otorgamiento del Protocolo Técnico para permiso de pesca.
5. Otorgamiento de permiso de pesca.

#### Cuadro N° 01. Plazos y estados de las etapas del proceso de formalización en el marco del Decreto Legislativo N° 1392

Etapa o proceso	Plazo de vigencia	Estado
<b>Etapa 1.</b> Inscripción en el Listado de Embarcaciones para la formalización de la actividad pesquera artesanal (artículo 5).	Del 05 de octubre de 2018 al 24 de octubre de 2018	<b>Vencido</b>
<b>Etapa 2.</b> Verificación de existencia de embarcaciones que no cuenten con certificado de matrícula (artículo 7).	Del 25 de octubre de 2018 al 24 de diciembre de 2018	<b>Vencido</b>
<b>Etapa 3.</b> Otorgamiento de Certificado de Matrícula. a) Inicio del trámite ante la Dirección General de Capitanías y Guardacostas en adelante DICAPI (artículo 8). Caso 1: Embarcaciones que ya tienen certificado de matrícula.		<b>Vencido</b>

Etapa o proceso	Plazo de vigencia	Estado
Caso 2: Embarcaciones que no tienen matrícula y ya han pasado verificación de existencia (etapa 2).	Caso 1: Del 25 de octubre de 2018 al 24 de enero de 2019. Caso 2: Desde que pasaron verificación de existencia hasta el 24 de enero de 2019.	
b) Una vez iniciado el trámite, continuar el procedimiento para la obtención del Certificado de Matrícula (artículo 9).	31 de julio de 2023	<b>Vencido</b>
<b>Etapa 4.</b> Otorgamiento del Protocolo Técnico para permiso de pesca emitido por el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES (artículo 10).	31 de julio de 2023	<b>Vencido</b>
<b>Etapa 5.</b> Otorgamiento de permiso de pesca (artículo 11), por parte del Gobierno Regional (GORE) o el Ministerio de la Producción (Produce), en el ámbito de pesca de sus competencias en materia de pesca artesanal.	Hasta el 31 de julio de 2023: Último día para presentar la solicitud de permiso de pesca ante el GORE respectivo o ante el Produce, según corresponda.	<b>Vencido</b>

Iniciado el Siforpa 2, 4584 embarcaciones pesqueras artesanales (en adelante, E/P) se inscribieron en el Listado de Embarcaciones (etapa 1). De ese total, 2490 E/P cumplieron con los plazos establecidos para la etapa 2 (24/12/2018) e inicio de la etapa 3 (24/01/2019). De ese número, 2373 E/P obtuvieron su certificado de matrícula; 2315 E/P, su protocolo técnico para permiso de pesca y 2109, lograron conseguir su permiso de pesca.

Como se puede apreciar, son más de 2014 E/P que tuvieron 6 años para formalizarse, pero no lo hicieron. Dichas embarcaciones fueron retiradas del Listado de Embarcaciones para la Formalización Pesquera Artesanal al no haber cumplido con los plazos señalados con la ejecución de la etapa 2 y para el inicio de la etapa 3, esto es, que no pasaron la verificación de existencia o no iniciaron el trámite para el otorgamiento de certificado de matrícula ante la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), conforme a los plazos establecidos.

## 5. Sobre los posibles efectos del Proyecto de Ley N° 5496/2022-CR

De acuerdo con el I Censo de la Pesca Artesanal, realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el ámbito marino se tenía un aproximado de 44,161 pescadores artesanales y 16,045 embarcaciones (Imarpe, 2018)<sup>1</sup>. Según De la Puente<sup>2</sup>, al 2020, la flota artesanal era ya 5.4 veces mayor que el número de embarcaciones en 1950. Así tenemos que, en los últimos 20 años se viene dando un incremento del esfuerzo pesquero, lo cual además de afectar los recursos pesqueros, también afecta a los pescadores artesanales. Conforme indica De la Puente, la captura por unidad de esfuerzo ha tenido una tendencia negativa desde el año 2007. A lo anterior, se debe añadir que, según la Tercera encuesta estructural de la pesquería artesanal en el litoral peruano (ENEPA III) realizada por el Instituto del Mar del Perú – IMARPE en el año 2015, hay un total de 17920 embarcaciones pesqueras artesanales (entre formales e informales).

<sup>1</sup> INFORME IMARPE ISSN 0378-7702 Inf Inst Mar Perú Vol 45 N° 3, Julio - Setiembre 2018

<sup>2</sup> De la Puente, S., López de la Lama, R., Benavente, S., Sueiro, J.C., Pauly, D. (2020). Growing Into Poverty: Reconstructing Peruvian small-Scale Fishing Effort Between 1950 and 2018. *Frontiers in Marine Science* 7.

Ante el incremento notorio del número de embarcaciones, con el resultado de la II Enepa, el Ministerio de la Producción, dispuso en el año 2006, la primera medida para suspender la construcción de embarcaciones pesqueras artesanales de determinada capacidad de bodega<sup>3</sup>; sin embargo, ante la poca efectividad de la medida, y el incremento incesante de la flota pesquera, el ente rector del sector pesca, previa recomendación del Imarpe, en el año 2015 **prohibió de forma definitiva la construcción de nuevas embarcaciones** pesqueras artesanales y de menor escala<sup>4</sup>, con la única excepción de construcciones por sustitución de la embarcación.

Ahora bien, acerca de lo señalado en el acápite del proceso de formalización en la exposición de motivos del proyecto de Ley, las 5 etapas del DL 1392 no fueron creadas para ser un obstáculo para la formalización pesquera artesanal, sino para asegurar que la actividad extractiva sea efectuada bajo el marco de la legalidad (contando con una embarcación, certificado de matrícula, protocolo sanitario y permiso de pesca) y de manera sostenible.

Si los requisitos fueran irrazonables, ninguna embarcación habría cumplido con las etapas o se habría dejado sin efecto dichas exigencias, a través de un proceso de inconstitucionalidad u algún otro cuestionamiento judicial, lo cual no ha ocurrido durante el periodo de vigencia de todo el proceso de formalización.

De aprobarse el proyecto de ley presentado por el congresista Pazo Nunura, se permitiría el ingreso de más de 2000 embarcaciones que tuvieron el mismo plazo y requisitos para regularizarse que las más de 2,500 actualmente ya formalizadas por el Siforpa 2 y Cooperativas. y en proceso de formalización. **Las embarcaciones que fueron retiradas del SIFORPA 2 no cumplieron con el procedimiento de verificación de existencia de la embarcación o no iniciaron el trámite para el otorgamiento del certificado de matrícula**, lo que no se debió a factores atribuibles a las entidades públicas involucradas, sino al incumplimiento por parte de los administrados sobre los plazos previstos en el DL 1392.

Pasar la prueba de verificación de existencia por parte de los agentes fiscalizadores, era un paso importante para reducir el riesgo de que el Siforpa 2 permitiera el ingreso formal de barcos que sean construidos de manera ilegal, ya que como se recordará, desde el 2015, mediante Decreto Supremo 006-2015-PRODUCE, se prohibió la construcción de nuevas embarcaciones pesqueras.

Este régimen estuvo activo por más de 6 años y contó con la participación de diversas entidades del sector público, privado, la sociedad civil y las propias organizaciones pesqueras que impulsaron acciones para promover la formalización. Lamentablemente, durante este tiempo, **no se controló la construcción de nuevas embarcaciones, las cuales se siguen construyendo de manera ilegal y frente a lo cual se requiere una acción decidida por parte del Estado.**

Desde una perspectiva técnica, el proyecto de Ley plantea preocupaciones en términos de sostenibilidad pesquera, debido a que podría aumentar la presión y sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos, tales como la pota (o calamar gigante) y perico. La pota (*Dosidicus gigas*) y perico (*Coryphaena hippurus*) son recursos plenamente explotados según un informe formulado por IMARPE (Oficio N° 199-2021-IMARPE/PCD) y el artículo 5.1. del Reglamento de Ordenamiento Pesquero del recurso perico (Decreto Supremo N° 017-2021-PRODUCE). La cantidad disponible de captura para este año del recurso pota cada vez se reduce, tal es

---

<sup>3</sup> D.S. N°020-2006-Produce Suspensión temporal de construcción de embarcaciones pesqueras artesanales mayores de diez metros cúbicos de capacidad de bodega

<sup>4</sup> D.S. 006-2015-Produce.

así que, según la evaluación realizada por el IMARPE, hasta fines de mayo se había capturado el 86% de la cuota de captura aprobada en peso<sup>5</sup>.

Conforme lo dispone el Reglamento de la Ley General de Pesca, cuando un recurso se encuentra plenamente explotado, ya se cierra el acceso a dicha pesquería. Resulta preocupante que este proyecto de ley pretenda formalizar y otorgar permisos de pesca a más de 2,000 barcos que se dedican a la pesca de la pota, a sabiendas de que el acceso a esta pesquería ya está cerrado. Es decir, **ya no se le puede otorgar permiso para pescar pota a ninguna embarcación más, dado que el recurso se encuentra plenamente explotado**. Por lo tanto, resulta ilógico que quieran formalizarse estos barcos, a sabiendas de que no podrán pescar la pota legalmente.

Además de ello, otra razón poderosa por la que no se deben construir más embarcaciones pesqueras artesanales o ampliar la capacidad de su bodega es para limitar el esfuerzo pesquero que la flota artesanal ya ejerce sobre los recursos. Es decir, a más embarcaciones pescando, hay mayor competencia entre pescadores por extraer la misma cantidad de recursos. Por ejemplo, en el caso de la flota de altura dedicada a la pota y el perico, un estudio publicado en el 2022 por Gozzer-Wuest y colaboradores mostró que el ingreso de más embarcaciones pesqueras que capturan estos recursos genera un impacto negativo en las economías de los pescadores porque, al generar sobreoferta, terminan vendiendo su pesca a un valor menor al del costo total de la faena pesquera. Por eso, los especialistas señalan que **"la entrada de embarcaciones industriales o más embarcaciones artesanales nuevas no reguladas, probablemente agravaría los efectos socioeconómicos al inundar los mercados, afectando negativamente a las comunidades vulnerables a lo largo de la costa peruana, ya que su principal actividad económica puede volverse rápidamente no rentable"**<sup>6</sup>.

Con esta propuesta, **se correría el riesgo de incluir a barcos que ampliaron sus capacidades de bodega y a otros construidos ilegalmente ya que su existencia no fue comprobada durante el proceso de formalización**, lo cual hace presumir de que estos barcos fueron construidos de manera ilegal luego del 2018, fecha en que venció el plazo para que pasen por un procedimiento sencillo ante la Dicapi que consistía en que un inspector de dicha entidad verifique, a solicitud del armador, si el barco existía físicamente o no. Al no haber pasado por ese procedimiento, se puede presumir que **dichos barcos solo existían en el papel, pero no físicamente**. Una situación similar se produjo en el proceso del Siforpa 1, donde muchas embarcaciones fueron construidas aprovechando que el requisito solo era presentar la foto de la embarcación sin constatar su existencia, lo que ocasionó el sobredimensionamiento de la flota y puso en riesgo la sostenibilidad de los recursos.

Vale recalcar que ampliar el plazo de formalización pesquera puede generar incertidumbre en los pescadores artesanales y en el sector en general. Al mismo tiempo, podría fomentar una actitud de complacencia y falta de cumplimiento de los requisitos para realizar la actividad extractiva, lo que debilitaría los esfuerzos por promover la legalidad (a través del DL 1392) y el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos.

---

<sup>5</sup> Ministerio de la Producción. (2023). Produce incrementa cuota de captura de pota en 80 mil toneladas para el año 2023. <https://www.gob.pe/institucion/produce/noticias/789072-produce-incrementa-cuota-de-captura-de-pota-en-80-mil-toneladas-para-el-ano-2023>

<sup>6</sup> Gozzer-Wuest, R., Alonso-Población, E., Rojas-Perea, S., Roa-Ureta, R., 2022. What is at risk due to informality? Economic reasons to transition to secure tenure and active co-management of the jumbo flying squid artisanal fishery in Peru. Mar. Pol. 136, 104886 <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104886>

Igualmente, si se amplía el plazo de formalización, los armadores artesanales que ya han cumplido con los requisitos y pasado por el proceso de formalización podrían verse perjudicados, pues se generaría una competencia desleal entre aquellos que han cumplido con los procedimientos establecidos (las etapas del DL 1392) y los que se benefician de la extensión del plazo sin cumplir con los requisitos necesarios (como la verificación de existencia de la embarcación).

Por último, otra razón importante para que dicho proyecto de ley no prospere, es que el proceso de formalización del SIFORPA 2 ya venció. Por lo tanto, es jurídicamente imposible reincorporar a 2,000 barcos a un proceso de formalización que ya culminó y venció. Hacerlo, sería una conducta ilegal, pasible de responsabilidades penales y/o administrativas.

En ese contexto, tomando en consideración el análisis expuesto, y teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley N° 5496/2022-CR favorece la pesca ilegal, alienta la construcción ilegal de embarcaciones pesqueras y va en contra de la sostenibilidad pesquera, se recomienda que dicho proyecto de ley sea desestimado y **ARCHIVADO**.

**Programa de Gobernanza Marina  
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**