



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. N.º 0031-2005-PI/TC

**SENTENCIA
DEL PLENO JURISDICCIONAL
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**Presidente de la República (demandante) contra el Gobierno Regional de Tacna
(demandado)**

Sentencia de 20 de marzo de 2007

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente de la República contra la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA, que establece la libre comercialización de ropa y calzado usados

**Magistrados
LANDA ARROYO
GONZALES OJEDA
ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GARCÍA TOMA
VERGARA GOTELLI**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SUMARIO

I. ASUNTO

II. DATOS GENERALES

III. NORMA CUESTIONADA

IV. ANTECEDENTES

1. Argumentos de la demanda
2. Contestación de la demanda

V. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES

VI. FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio de la demanda

§2. Una cuestión procesal previa

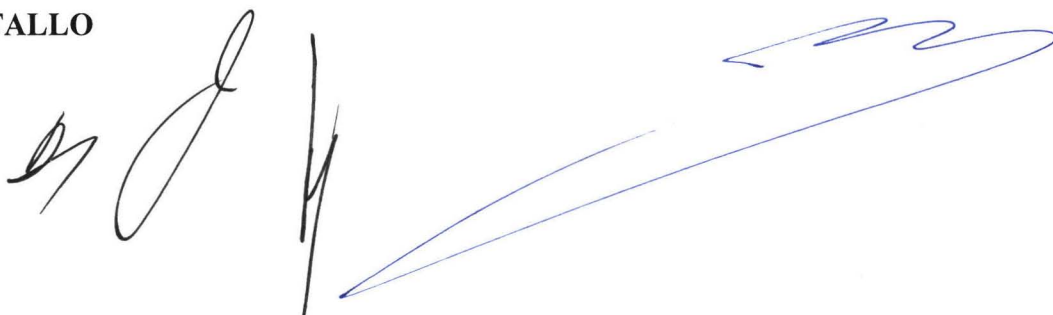
§3. Competencia del Tribunal Constitucional para enjuiciar la legitimidad constitucional de las ordenanzas regionales

§4. Test de la competencia

§5. Análisis del caso

- 5.1. La competencia del Gobierno Nacional en materia de importaciones
- 5.2. La Ley N.º 28514 y la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA
- 5.3. Gobiernos Regionales y desarrollo económico

VII. FALLO





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 031-2005-PI/TC
LIMA
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de marzo de 2007, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Landa Arroyo, Gonzales Ojeda, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, García Toma y Vergara Gotelli, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el presidente de la República, don Alejandro Toledo contra la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA, expedida por el presidente del Gobierno Regional de Tacna, don Julio Antonio Alva Centurión, que autoriza la libre comercialización de ropa y calzado de segundo uso, en los distritos de Tacna, Alto de la Alianza, Ciudad Nueva y Gregorio Albarracín, disponiendo que el tránsito de dichas mercaderías se realice tanto por vía férrea como terrestre, entre Arica y Tacna, permitiendo el internamiento al territorio nacional de los referidos bienes.

II. DATOS GENERALES

Tipo de proceso	: Proceso de inconstitucionalidad
Demandante	: Presidente de la República
Norma sometida a control	: Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA
Normas constitucionales cuya vulneración se alega	: Artículos 7.º, 189.º, 191.º y 192.º de la Constitución
Petitorio	: Se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA.

III. NORMA CUESTIONADA

1. Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo Primero.- Establecer la comercialización de Ropa y Calzado de segundo uso en forma exclusiva en los distritos de Tacna, Alto de la Alianza, Ciudad Nueva y Gregorio Albarracín, dentro de los términos y requisitos que se precisarán en el Reglamento que para este efecto, se establecerá en coordinación con las Entidades del Gobierno Nacional, Regional, Local y los Usuarios de esta actividad.

Artículo Segundo.- Para los efectos del artículo precedente, se dispone el tránsito de mercaderías se realice en mínima cantidad entre Tacna y Arica por la línea férrea y por la carretera Panamericana Sur, interviniendo el Gobierno Regional en los controles de acuerdo a sus competencias.

Artículo Tercero.- Solicitar a las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Locales, faciliten las medidas necesarias para la formalización de esta actividad comercial, adecuándola para su ejercicio, dentro de las características de la libertad de comercio vigente en el país.

IV. ANTECEDENTES

3. Argumentos de la demanda

Con fecha 28 de noviembre de 2005, el demandante ha interpuesto la presente demanda, solicitando se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA, promulgada por el Gobierno Regional de Tacna.

La demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- El artículo 191.º de la Constitución consagra la autonomía política, económica y administrativa de los Gobiernos Regionales en los asuntos de su competencia; sin embargo, esta autonomía debe ser ejercida en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, tal como lo establece el artículo 192.º de la Constitución.
- Los Gobiernos Regionales carecen de competencia para regular la importación de bienes al país, toda vez que la política comercial en materia de exportaciones e importaciones se sujeta al interés nacional. En efecto, la política económica del país recae en el Gobierno Nacional, quien, desde una perspectiva integradora, diseña las políticas sectoriales que la definen, fijando límites y restricciones legales adecuados al interés nacional y a los sectores económicos involucrados.

La expedición de una norma como la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA requiere que el Gobierno Regional de Tacna tenga como competencia lo que en ella se regula. Sin embargo, del análisis del artículo 192.º de la Constitución, de los artículos 35.º y 36.º de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del artículo 10.º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), numerales 1) y 2), no fluye que tenga competencia para autorizar la importación de bienes al país.

- En el marco normativo vigente de las relaciones bilaterales comerciales entre Perú y Chile, los productos textiles merecieron un trato diferenciado, pero en ningún caso se autorizó la libre importación de ropa y calzado usados.
- Mediante Ley N.º 28514, publicada el 23 de mayo de 2005, se prohibió la importación de ropa y calzado usados, con fines comerciales (artículo 1.º), quedando exceptuada de esta prohibición la importación de dichos bienes cuando sean destinados para fines humanitarios o sociales y sujetas a normas sanitarias y comerciales sobre la materia (artículo 2.º). Esta prohibición se justifica por la condición de desechos o residuos sólidos que recaen sobre la ropa y el calzado usados, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo B del Convenio de Basilea “sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación”, aprobado por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa N.º 26234, de fecha 21 de octubre de 1993.

En el marco de una política económica y social de carácter nacional, el ejercicio de la libertad de comercio, de empresa y de industria debe guardar armonía con el principio de libre competencia; en ese contexto, compete al Estado cautelar las reglas para su normal funcionamiento. Esta consideración resulta importante puesto que al permitirse la importación de ropa y calzado usados, se aumenta la oferta interna de estos bienes, con la consiguiente disminución de sus precios a un valor irreal, consecuencia de la competencia prohibida.

- La Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA vulnera directamente el artículo 7.º de la Constitución en cuanto la ropa y calzado usados contienen agentes químicos y biológicos que afectan a la salud pública. En esta línea de pensamiento, con la incorporación del Perú al Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, se implementó una política internacional para el tratamiento de los desechos en función de su peligrosidad, teniendo la ropa usada condición de desecho, conforme al Anexo B del referido Convenio.
- Las consideraciones de la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA carecen de sustento lógico y jurídico, puesto que no justifican la importación de calzado de segundo uso y respaldan la importación de ropa usada en fenómenos sociales como la tasa poblacional y la ausencia de empleo, los mismos que se extienden en las principales ciudades del país. A ello se agregan las supuestas prerrogativas que tendría Tacna para comercializar con Chile. Finalmente se hace alusión a la extinguida Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la misma que no constituyó un Tratado o Convenio Multilateral.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Contestación de la demanda

Con fecha 27 de enero de 2006, el presidente del Gobierno Regional de Tacna, don Julio Antonio Alva Centurión, contesta la demanda solicitando que la misma sea declarada infundada por las siguientes consideraciones:

- El demandante sostiene, equivocadamente, que la articulación entre las normas emitidas por el Gobierno Regional y las emitidas por el Gobierno Central se sustenta en el principio de jerarquía, estando las primeras subordinadas a las segundas. Ello es un error dado que ambas normas tienen la misma jerarquía (artículo 200.4 de la Constitución) y se articulan de conformidad con el principio de competencia según el cual, en el ámbito de sus competencias, la norma regional excluye a las demás normas del ordenamiento.
- Es falso que mediante la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA se haya asumido competencias del Gobierno Central dado que la referida ordenanza no dispone la importación de ropa y calzado de segundo uso; y, por tanto, no contraviene lo dispuesto por la Ley N.º 28514. En efecto, en su primer artículo se regula la comercialización de ropa y calzado de segundo uso exclusivamente en los distritos de Tacna, Alto de la Alianza, Ciudad Nueva y Gregorio Albarracín. En su segundo artículo se regula el tránsito de mercancías realizado por pasajeros y turistas, en mínima cantidad, entre Tacna y Arica; y, finalmente, en el tercer artículo se dispone que las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local “faciliten las medidas necesarias para la formalización de esta actividad comercial, adecuándola para su ejercicio, dentro de las características de la libertad de comercio vigente en el país”.
- La cuestionada Ordenanza Regional se ajusta al marco normativo establecido por la LBD y a la LOGR puesto que en ellas se establece que los Gobiernos Regionales son competentes para promover, gestionar y regular las actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores de Agricultura, Pesquería, Industria, Comercio, entre otros.
- Respecto de la afirmación efectuada por el demandante, según la cual la Ordenanza Regional carece de sustento lógico y jurídico, señala que jurídicamente la norma se sustenta en el artículo 192.º de la Constitución, en la Ley N.º 27783, LBD, y en la Ley N.º 27867, LOGR. En cuanto al sustento lógico, la norma responde a las necesidades de los pobladores de la región.
- Finalmente, sostiene que la Ordenanza no infringe el artículo 7.º de la Constitución puesto que se regulará y precisará en su reglamento el marco en el cual se llevará a cabo el comercio de calzado y ropa de segundo uso a fin de que no constituya ningún riesgo para la salud. Esta tarea se realizará en coordinación con las entidades del Gobierno Central Nacional, Regional, Local y los usuarios de dicha actividad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES

Previamente al pronunciamiento de fondo sobre la supuesta inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA, el Tribunal considera necesario realizar un análisis de las siguientes materias que considera de relevancia constitucional:

- Si la presente demanda debe ser conocida y resuelta mediante el proceso de inconstitucionalidad o a través del proceso competencial.
- La competencia del Tribunal Constitucional para enjuiciar la legitimidad constitucional de las ordenanzas regionales.
- El test de la competencia: estructura y principios constitucionales que lo conforman.
- La competencia del Gobierno Nacional en materia de importaciones.
- La Ley N.º 28514 y la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA
- Gobiernos Regionales y desarrollo económico.

VI. FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio de la demanda

1. De la demanda de inconstitucionalidad y de los demás documentos que obran en autos se colige que la pretensión se circunscribe a que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA, de fecha 6 de julio de 2005, expedida por el Gobierno Regional de Tacna, y de las demás normas conexas que se expidan hasta que el Tribunal emita sentencia.

§2. Una cuestión procesal previa

2. El emplazado, en su escrito de contestación de demanda, sostiene que

[c]omo se podrá apreciar el primer y segundo fundamento de la demanda argumentan que los Gobiernos Regionales y particularmente el Gobierno Regional de Tacna carece de competencia para regular la IMPORTACIÓN de ropa y calzado de segundo uso, por tanto desde un punto de vista material, estos dos primeros fundamentos tratan de un conflicto de competencias. De este modo la demanda trata de encausar en la vía del proceso de inconstitucionalidad un auténtico conflicto de competencias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. El Tribunal Constitucional, al respecto, precisa que si bien, desde una perspectiva estrictamente formal, la demanda en este proceso apela a los presupuestos del proceso de inconstitucionalidad –toda vez que se trata de enjuiciar la supuesta inconstitucionalidad de la una Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA, la misma que tiene rango de ley–, no se puede omitir el hecho de que, desde la perspectiva material, se trata de un conflicto de competencias de naturaleza positiva.
4. Ello por cuanto tanto el demandante como el demandado reclaman su competencia. En efecto, el primero afirma que
(...) al Gobierno Nacional le corresponde fijar los límites y restricciones legales, propios al interés nacional y a los sectores económicos involucrados (...).

Por su parte, el segundo niega que exista un conflicto de competencias; sin embargo, se contradice cuando señala que

[a]mbas Leyes Orgánicas establecen que es competencia compartida de los Gobiernos Regionales ‘la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, (...), **COMERCIO** (...).

5. Al respecto, debe considerarse que el artículo 110.º del Código Procesal Constitucional señala que
[s]i el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declara que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad.

Siendo ello así, es pertinente, para la resolución de la presente demanda de inconstitucionalidad, la aplicación del *test de la competencia*, no sin antes precisar algunas cuestiones generales atinentes al caso.

§3. Competencia del Tribunal Constitucional para enjuiciar la legitimidad constitucional de las ordenanzas regionales

6. La facultad de realizar el control abstracto de constitucionalidad, en nuestro ordenamiento jurídico, ha sido reconocida al Tribunal Constitucional de manera exclusiva. Tal como lo dispone el artículo 202. 1 de la Constitución, le corresponde al Tribunal Constitucional
[c]onocer en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.

Ello a consecuencia de que el artículo 201 establece que el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la constitucionalidad de las leyes.

7. Tal facultad se concretiza a través del proceso de inconstitucionalidad pues, de acuerdo con el artículo 200.4 de la Constitución, mediante dicho proceso los sujetos legitimados (artículo 203.º de la Constitución) pueden demandar, ante el Tribunal Constitucional, la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad de las normas con rango de ley, entre ellas, las normas regionales de carácter general que contravengan la Constitución por la forma o por el fondo.

8. Si bien el proceso de inconstitucionalidad es un proceso fundamentalmente objetivo, esto es, un proceso en el cual se realiza un juicio de compatibilidad abstracta entre la Constitución y las normas con rango de ley, no se puede desconocer que dicho proceso también tiene una dimensión subjetiva. Esta dimensión subjetiva se relaciona con la finalidad de los procesos constitucionales, cual es velar por la observancia del principio de supremacía jurídica de la Constitución y por la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, de conformidad con el artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

9. Por ende, no puede soslayarse que aun cuando el control abstracto de las normas tiene una finalidad inmediata, como es el de salvaguardar el principio de supremacía jurídica de la Constitución —expulsando del ordenamiento aquellas disposiciones que la contravengan material o formalmente—, como fin mediano impide su aplicación y con ello evita que se puedan generar afectaciones concretas (subjetivas) a los derechos fundamentales de las personas. Por tanto, el juez constitucional debería considerar que el proceso orientado por antonomasia a defender la supremacía de la Constitución (proceso de inconstitucionalidad) siempre tendrá también, en última instancia, la vocación subjetiva de preservar los derechos fundamentales de las personas.

§4. Test de la competencia

10. Como se ha señalado *supra*, para la resolución de la presente controversia es necesaria la aplicación del *test de la competencia*, por lo que obligado será tener en consideración sus principios y cláusulas, como paso previo a la aplicación al caso de autos. De acuerdo con lo señalado en sentencia anterior (SSTC 0020 y 0021-2005-PI/TC, FJ 32 a 79), el test de la competencia está estructurado según determinados principios constitucionales, como a continuación se precisa.

11. A) *Principio de unidad*.— De acuerdo con este principio, el Estado peruano es unitario y descentralizado (artículo 43.º de la Constitución), lo cual quiere decir que es un Estado en el cual los Gobiernos Regionales y Locales no sólo tienen autonomía administrativa, sino también económica y, lo que es más importante, autonomía política. Esta última se traduce, de un lado, en la elección de sus órganos por sufragio directo (artículo 191.º de la Constitución), y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículo 192. 6 y 200. 4 de la Constitución).

— *Principio de cooperación, y lealtad nacional y regional*.— Este principio implica que el carácter descentralizado del Estado peruano no es incompatible con la configuración de Estado unitario, toda vez que si bien ella supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados, a los cuales se les dota de autonomía política, económica y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativa, su ejercicio debe realizarse dentro del marco constitucional y legal que regula el reparto competencial de los Gobiernos Regionales y Municipales.

En consecuencia, de este principio se derivan, a su vez, deberes concretos tanto para el Gobierno Nacional así como para los Gobiernos Regionales. Así, el Gobierno Nacional debe observar el *principio de lealtad regional*, lo que implica su cooperación y colaboración con los Gobiernos Regionales. Del mismo modo, los Gobiernos Regionales deben cumplir el *principio de lealtad nacional*, en la medida en que no pueden afectar, a través de sus actos normativos, fines estatales; por ello no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales que se derivan de la Constitución.

- *Principio de taxatividad y cláusula de residualidad.*— Si bien es cierto que la cláusula de residualidad no está expresamente reconocida en la Constitución, sí es posible que se entienda reconocida tácitamente en el artículo 192.10. Por tanto, las competencias regionales sólo serán aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo de descentralización, de modo que lo que no esté señalado en ellas, será de competencia exclusiva del Gobierno Central. Los Gobiernos Regionales, por tanto, no tienen más competencias que las que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido. De ahí que se encuentren sometidos al principio de taxatividad, y que las competencias que no les han sido conferidas expresamente correspondan al Gobierno Nacional (*cláusula de residualidad*).
- *Principio de control y tutela.*— La exigencia que proyecta este principio consiste en que los Gobiernos Regionales y Locales están sujetos a instancias de control y tutela por parte de órganos nacionales competentes. Tal principio, que se encuentra recogido en el artículo 199.º de la Constitución, señala que los Gobiernos Regionales y Locales son fiscalizados por sus propios órganos de control y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente; pero también a un sistema de control interno.

12. B) *Principio de competencia.*— El principio de competencia está estructurado, a criterio del Tribunal Constitucional, por los principios de distribución de competencias, el bloque de constitucionalidad de las ordenanzas regionales y la integración de otras normas en dicho bloque.

- *Distribución de competencias.*— En el Estado unitario y descentralizado regional, la potestad normativa está distribuida entre órganos nacionales y regionales, además de los locales. La autonomía político-normativa de los Gobiernos Regionales conlleva la facultad de crear Derecho y no sólo de ejecutarlo. Precisamente por ello, el Estado debe concebirse como un Estado “unitario y descentralizado”, es decir, como aquel en el que la descentralización, al alcanzar una manifestación político-normativa, fundada en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principio constitucional de la autonomía, prevista en los artículos 191.º y 194.º de la Constitución, acepta la coexistencia de subsistemas normativos (nacional, regional y local). La creación de Gobiernos Regionales con competencias normativas comporta la introducción de tantos subsistemas normativos como gobiernos regionales existan al interior del ordenamiento jurídico peruano. Pero la articulación de las fuentes en un ordenamiento de tal naturaleza no puede efectuarse exclusivamente bajo los alcances del principio de jerarquía, sino conforme al principio de competencia. En efecto, dado que las ordenanzas regionales son normas con rango de ley (artículo 200.4 de la Constitución), no se encuentran jerárquicamente subordinadas a las leyes nacionales del Estado, por lo que para explicar su relación con éstas no hay que acudir al principio de jerarquía, sino al principio de competencia, pues tienen un ámbito normativo competencial distinto.

El bloque de constitucionalidad de las ordenanzas regionales.— En el bloque de constitucionalidad de las ordenanzas regionales cuentan tanto las leyes orgánicas que desarrollan el régimen constitucional de los Gobiernos Regionales como también aquellas otras leyes que tengan relación con esta materia.

- (1) *La integración en el bloque de las leyes orgánicas.*— Las leyes orgánicas encargadas de determinar las competencias de los Gobiernos Regionales son la LBD y la LOGR. Dichas competencias, de conformidad con el artículo 13.º de la referida ley, pueden ser exclusivas, compartidas o delegadas. En tanto las competencias compartidas dan lugar a funciones específicas que cada uno de los niveles de gobierno debe llevar a cabo, tales funciones, en el caso de los Gobiernos Regionales, han sido recogidas en su respectiva ley orgánica; específicamente en sus artículos 47.º a 64.º De este modo, la validez de las ordenanzas regionales se encuentra sujeta al respeto del marco normativo establecido tanto en la LBD como la LOGR, por lo que forman parte del parámetro de control en la presente causa.
- (2) *La integración en el bloque de otras normas legales.*— Lo anterior no significa que allí se agoten las normas que pueden conformar el bloque de constitucionalidad. La apertura de éste a otras normas, sean éstas leyes orgánicas o simples leyes estatales o decretos legislativos, depende del tipo de materias que hayan sido reguladas por una ordenanza regional y, particularmente, de la clase de competencia (exclusiva, compartida o delegable) de que se trate. Existe, por tanto, un parámetro “natural” de control de constitucionalidad de las ordenanzas regionales, que se encuentra integrado por la Constitución, la LBD y la LOGR; pero también, tratándose de la regulación de determinadas materias, el bloque de constitucionalidad puede estar conformado, adicionalmente, por otras leyes nacionales. En estos casos, dichas normas forman parte de lo que podría denominarse un parámetro “eventual” de constitucionalidad.

13. C) *Principio del efecto útil y poderes implícitos.*— A juicio del Tribunal, cada vez que una norma (constitucional o legal) confiere una competencia a los Gobiernos Regionales, debe entenderse que ésta contiene normas implícitas de subcompetencia para reglamentar la norma



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legal, sin las cuales el ejercicio de la competencia conferida a los Gobiernos Regionales carecería de eficacia práctica o utilidad. El principio del efecto útil, así, pretende flexibilizar la rigidez del principio de taxatividad, de modo que la predeterminación difusa en torno a los alcances de una competencia por la ley orgánica o la Constitución no termine por entorpecer un proceso que, en principio, se ha previsto como progresivo y ordenado conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias (artículo 188.º de la Constitución). Así, el principio de taxatividad de competencias no es incompatible con el reconocimiento de que los Gobiernos Regionales también pueden realizar aquellas competencias reglamentarias no previstas legal ni constitucionalmente, pero que sin embargo son consustanciales al ejercicio de las previstas expresamente (poderes implícitos), o constituyan una directa manifestación y exteriorización de los principios que rigen a los Gobiernos Regionales dentro de un Estado unitario y descentralizado.

14. D) *Principio de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos*—

El proceso de descentralización del poder estatal mediante el establecimiento de las regiones y sus Gobiernos Regionales no es un acto acabado o definitivo, pues se realiza por etapas, conforme dispone el artículo 188.º de la Constitución. En consecuencia, la asignación de competencias a los Gobiernos Regionales, así como la de sus recursos, es un proceso abierto que la Constitución ha querido asegurar, entre otros medios, al establecer sólo de manera enunciativa las competencias de los Gobiernos Regionales, y dejar que esta tarea se complemente y amplíe mediante la incorporación de nuevas competencias por medio de la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 192.10 de la Constitución o, incluso, mediante acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, tratándose de competencias delegadas. Por consiguiente, sobre el legislador nacional pesa un mandato constitucional que lo obliga a no adoptar medidas regresivas que posterguen el proceso de regionalización o dificulten irrazonablemente la asignación adecuada de competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales, conforme enuncia el artículo 188.º de la Constitución; en la medida, claro está, de que exista disponibilidad presupuestal y de gasto público para tales efectos (Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución).

15. Habiendo considerado los principios y cláusulas que integran el *test de la competencia*, corresponde evaluar la constitucionalidad de la ordenanza regional impugnada.

§5. Análisis del caso

5.1. La competencia del Gobierno Nacional en materia de importaciones

16. Dado que la primera cuestión de relevancia constitucional señalada por el demandante está relacionada con la competencia para regular la importación de bienes al país, se debe determinar en quién recae finalmente dicha competencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. El demandante señala que

[e]l Gobierno Regional de Tacna carece de competencia para regular la importación de ropa y calzado de segundo uso.

18. Por su parte, el demandado argumenta que no es cierto que el Gobierno Regional de Tacna

(...) haya asumido competencias que le corresponden al Gobierno Nacional, pues en ninguno de los tres artículos de la citada Ordenanza Regional se ha dispuesto la IMPORTACIÓN de ropa y calzado de segundo uso, como sostiene erróneamente la demanda.

19. De estos argumentos, a criterio del Tribunal Constitucional, surgen dos cuestiones de relevancia constitucional que hay que resolver. En orden lógico, la primera es determinar si la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA, en efecto, autoriza o no la importación de determinados bienes. La segunda, y sólo luego de haberse contestado afirmativamente la primera, será precisar si ello es una competencia del Gobierno Nacional o del Gobierno Regional de Tacna.

20. Con respecto a la primera cuestión propuesta, el Tribunal Constitucional estima que la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA tiene por objeto autorizar la importación de bienes. Ello se desprende tanto de los considerandos de la Ordenanza como de la parte dispositiva. En efecto, en sesión extraordinaria de fecha 6 de julio de 2005, el Consejo Regional del Gobierno Regional de Tacna aprobó, por unanimidad, la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA.

21. El primer considerando de la mencionada Ordenanza dice:

(...) la Ley N.º 28514, prohíbe la importación de ropa y calzado usado, con fines comerciales a nivel nacional, prohibición que se ha dado sin haber considerado que Tacna, por su ubicación de zona de frontera, goza de algunas prerrogativas en cuanto a la comercialización binacional con el vecino país de Chile donde la comercialización de dicha mercancía es libre; (...).

El artículo segundo dispone que

(...) el tránsito de mercancías se realice en mínima cantidad entre Tacna y Arica (...).

22. Siendo ello así, el Tribunal Constitucional no comparte el argumento del emplazado cuando señala que

(...) en ninguno de los tres artículos de la citada Ordenanza Regional se ha dispuesto la IMPORTACIÓN de ropa y calzado de segundo uso (...).

Si bien es cierto que formalmente la Ordenanza cuestionada no establece la autorización para la importación de ropa y calzado de segundo uso, del segundo considerando y del artículo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

segundo se desprende claramente que su objeto es, precisamente, regularizar la introducción en el territorio peruano de ropa y calzado de segundo uso para fines comerciales. En consecuencia, cabe concluir que, en el fondo, el objeto de la Ordenanza es regular la importación de dichos bienes con fines comerciales.

23. Resuelta la primera cuestión, corresponde determinar, en segundo término, si el Gobierno Regional de Tacna ostenta competencia para autorizar la importación de determinados bienes. A juicio del demandante, la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA halla sustento en los incisos 7 y 10 del artículo 192.º de la Constitución, así como en la LBD y en la LOGR.

24. El artículo 192.º de la Constitución señala que los Gobiernos Regionales:

“[s]on competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

25. Según el demandante, la competencia del Gobierno Regional de Tacna se fundamenta en los incisos 7 y 10 de la disposición constitucional mencionada. El Tribunal Constitucional no comparte tal criterio. Con respecto al artículo 192.7 cabe señalar que la Constitución reconoce, en efecto, a los Gobiernos Regionales competencia para promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.

26. Y no podría ser de otra manera porque, precisamente, el proceso de descentralización tiene como objetivo que los Gobiernos Regionales promuevan su desarrollo económico, a través del fomento de las inversiones y de las actividades y servicios públicos que están dentro de su esfera de responsabilidad. Pero ello, como lo resalta el propio artículo 192.º de la Constitución, debe realizarse en concordancia con las políticas y planes nacionales y locales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de desarrollo. De ahí que las competencias previstas en el artículo 192.º no pueden llevar a obstaculizar o poner en una situación de detrimento tanto las competencias del Gobierno Nacional como las de otros Gobiernos Regionales.

27. Ciertamente que el artículo 192.7 de la Constitución les reconoce a los Gobiernos Regionales competencia para promover y regular, entre otras materias, las actividades y/o servicios en el ámbito del comercio. No obstante, se debe entender que tal competencia se refiere a actividades y servicios comerciales lícitos internos. No se desprende, sin embargo, de tal disposición la competencia de los Gobiernos Regionales para autorizar la importación de mercancías provenientes del exterior.

28. Por el contrario, el artículo 118.3 de la Constitución reconoce la facultad del Presidente de la República para dirigir la política general del Gobierno, política dentro de la cual está comprendida, como es evidente, la política económica que atañe a la nación. El mismo artículo, en su inciso 11, también prevé la potestad del Presidente de la República de dictar medidas extraordinarias, a través de decretos de urgencia, en materia económica y financiera cuando lo requiere el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso de la República. No obstante, es el inciso 20 de la disposición constitucional mencionada el que expresamente reconoce que

[c]orresponde al Presidente de la República (...) regular las tarifas arancelarias.

29. En consecuencia, en la medida en que la importación, entendida como régimen jurídico mediante el cual se permite el ingreso legal de mercancías provenientes del exterior para ser destinadas al uso o consumo, tiene una incidencia directa en la economía no sólo de una determinada región, sino más bien en la política arancelaria del Estado, se constituye en un ámbito en el cual el Gobierno Nacional, y no el Gobierno Regional de Tacna, ostenta competencia. La Constitución reconoce que el Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 25.º de la Ley de Bases de la Descentralización, ejerce el Gobierno Nacional y dirige la economía nacional tanto en situaciones extraordinarias como ordinarias.

30. De otro lado, el artículo 58.º de la Constitución reconoce que el Estado orienta el desarrollo del país. Evidentemente se trata de una facultad y un deber que alcanza el desarrollo de la nación en todos los ámbitos: social, económico, político, cultural, educativo, entre otros. Los Gobiernos Regionales no pueden establecer políticas que vayan en detrimento del desarrollo integral de la nación.

31. Tal competencia del Gobierno Nacional también queda claramente establecida en el artículo 26.1. literal h) de la Ley de Bases de la Descentralización, cuando señala que

[s]on competencias exclusivas del gobierno nacional: (...) h) Régimen de comercio y aranceles;

lo cual, como es evidente, está estrechamente vinculado al régimen jurídico de las importaciones y las tarifas arancelarias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

32. De ahí que el propio artículo 26.2. de la Ley mencionada dispone que
[n]o son objeto de transferencia ni delegación las funciones ni atribuciones inherentes a los sectores y materias antes señaladas.

33. Es decir, que el régimen jurídico del comercio nacional y el establecimiento de las tarifas arancelarias es una competencia exclusiva y excluyente del Gobierno Nacional. Ello no quiere decir, sin embargo, que los Gobiernos Regionales no tengan ningún ámbito de participación en la economía nacional, concretamente, en materia de importación de mercancías que pueden ser beneficiosas para un Gobierno Regional determinado; pero ello debe coordinarse con el Gobierno Nacional sin que se afecte a la política comercial y arancelaria del Estado, que es de carácter nacional. De ahí que la LOGB, en su artículo 55.a establezca como una función de los Gobiernos Regionales:

[f]ormular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de *comercio de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales, en coordinación con las entidades del sector público competentes en la materia.*

5.2. La Ley N.º 28514 y la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA

34. Como ya se ha señalado anteriormente, en el bloque de constitucionalidad de las ordenanzas regionales existe un *parámetro natural* de control de constitucionalidad (que lo integran la LDB y la LOGR) y un *parámetro eventual* (que circunstancialmente puede encontrarse conformado, adicionalmente, por otras leyes nacionales). Precisamente, dentro de este último parámetro cabe considerar la Ley N.º 28514, mediante la cual el Congreso de la República dispuso la prohibición de la importación de ropa y calzado usados.

35. En efecto, el artículo 1.º de la Ley mencionada dispone
Prohíbese la importación de ropa y calzado usados con fines comerciales.

Y el artículo 2.º de la misma prevé que

[l]o dispuesto en el artículo precedente no es de aplicación a las importaciones de ropa y calzado usados que correspondan a donaciones o a equipajes y menaje de casa, la misma que se realiza conforme a las normas sanitarias y comerciales sobre la materia (...).

Por tanto, la importación de ropa y calzados usados, con fines comerciales, en nuestro ordenamiento está prohibida; no obstante, excepcionalmente su importación está permitida cuando se trate de donaciones o equipaje y menaje de casa, claro está siempre que las mismas cumplan las normas sanitarias y comerciales establecidas al efecto.

36. Es cierto que los Gobiernos Regionales en un Estado unitario y descentralizado como el nuestro (artículo 43.º de la Constitución) no sólo tienen autonomía administrativa, sino también económica y política. Pero de ello no se deriva que sean gobiernos autárquicos. Por



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ello, en aplicación del *principio de unidad*, en general, y del *principio de cooperación y lealtad nacional*, en particular, si bien a los Gobiernos Regionales se les reconoce autonomía política, económica y administrativa, al tener un deber de cooperación leal o de lealtad nacional, en la consecución de los fines estatales, las normas que dicten no pueden entrar en contradicción con las leyes nacionales; tal como sucede en el presente caso. Sobre el particular, GIANNINI¹ ha señalado que

(...) así como las leyes Regionales no pueden disciplinar materias propias del Estado, tampoco el Estado puede regular, a través de sus leyes, materias propias de las Regiones (...).

5.3. Gobiernos Regionales y desarrollo económico

37. Finalmente, el considerando primero de la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA dice:

(...) en la Provincia de Tacna, se viene comercializando ropa de segundo uso, lo cual constituye una fuente de trabajo de muchas familias desde varios años, lo cual se ha incrementado por la falta de trabajo y el alto crecimiento poblacional producto de la migración, y como consecuencia de ello, se han instalado centros comerciales, en las diferentes Zonas de la ciudad, las que son autorizadas por las Municipalidades respectivas, legitimándose con ello dicha actividad.

38. El Tribunal Constitucional no puede ni debe permanecer ajeno a la realidad socioeconómica del país pues considera, con Pedro DE VEGA², que

(...) la descentralización política (...) no sólo es un instrumento democratizador del poder y una garantía para la libertad, sino que, además, puede suponer una mejor técnica de organización para resolver los asuntos públicos (...).

Por ello estima legítima la preocupación del Gobierno Regional de Tacna por el desarrollo económico de su región, pues precisamente la finalidad de un proceso de descentralización, tal como lo prevé el artículo 188.º de la Constitución, es el desarrollo integral del país; desarrollo que comprende, como es evidente, el aspecto económico. Sin embargo, este objetivo no puede alcanzarse legítimamente si no se respetan el marco constitucional establecido, los valores y principios constitucionales, así como los derechos fundamentales.

39. Por ello, el Gobierno Nacional y el Gobierno Regional de Tacna deben emprender, dentro del régimen jurídico de la descentralización, acciones dentro del marco de sus competencias exclusivas y compartidas tendentes al desarrollo integral de la región. En la medida en que el Gobierno Nacional, tal como se ha determinado en el presente caso, ostenta competencia para regular el régimen jurídico de las importaciones, no puede perder de vista las necesidades concretas de los Gobiernos Regionales fronterizos a países vecinos.

¹ GIANNINI, Massimo Severo. *Las regiones en Italia*. Madrid: Civitas, 1984. p. 46.

² DE VEGA, Pedro. "Poder constituyente y regionalismo". En Gumersindo Trujillo (coordinador). *Federalismo y regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979. p. 354.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40. En consecuencia, así como los Gobiernos Regionales tienen el deber de observar el *principio de cooperación y lealtad nacional*, así también al Gobierno Nacional le asiste el deber de cooperación para con los Gobiernos Regionales –*lealtad regional*–, más aún si uno de los deberes constitucionales del Estado es el de promover el bienestar general que se fundamenta en la Justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44.º de la Constitución).

VII. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza Regional N.º 009-2005-CR/GOB.REG.TACNA.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LANDA ARROYO
GONZALES OJEDA
ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GARCÍA TOMA
VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)