EXP. N.° 00005-2008-PCC/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes abril de 2010, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con los votos singulares de los magistrados Vergara Gotelli y Landa Arroyo, que se acompañan.

ASUNTO

Demanda de conflicto de competencia interpuesta por el Gobierno Regional de Arequipa contra el Poder Ejecutivo porque el Ministerio de la Producción ha expedido determinadas resoluciones directorales.

ANTECEDENTES

Mediante demanda de fecha 25 de agosto de 2008 y escrito subsanatorio de fecha 5 de febrero de 2009, el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Gobierno Regional de Arequipa interpone demanda de conflicto de competencia contra el Poder Ejecutivo, solicitando que se declare nulas las Resoluciones Directorales N.os 054-2008-PRODUCE/DGEPP, 093-2008-PRODUCE/DGEPP, 219-2008-PRODUCE/DGEPP y 392-2008-PRODUCE/DGEPP, publicadas en el diario oficial *El Peruano* el 8 de marzo, el 19 de marzo, el 9 de junio y el 11 de agosto de 2008, respectivamente. Aduce que dichas resoluciones han sido expedidas indebidamente por el Ministerio de la Producción, toda vez que menoscaban su competencia prevista en el inciso a), del artículo 52° de la Ley N.° 27867.

Refiere que conforme al inciso a) del artículo 52° de la Ley N.° 27867, tiene la competencia de formular, aprobar y ejecutar las políticas en materia pesquera de la región Arequipa, razón por la cual el Ministerio de la Producción no podía disponer mediante las resoluciones directorales referidas el traslado de determinadas empresas pesqueras a la región Arequipa.

Sentado lo anterior señala que si bien es cierto que el Ministerio de la Producción, conforme al artículo 46° del Decreto Ley N.° 25977, a nivel nacional, tiene la competencia para otorgar concesiones, autorizaciones, permisos y licencias para el desarrollo de las actividades pesqueras, también lo es que el Ministerio de la Producción, con la expedición de las resoluciones directorales, está contraviniendo la

política nacional establecida en el Decreto Supremo N.° 002-2007-PRODUCE, que declara de importancia estratégica y de interés nacional la promoción del consumo de Anchoveta y Pota y la política regional establecida en la Ordenanza Regional N.° 032-AREQUIPA, así como su propia política sectorial precisada en la Resolución Ministerial N.° 395-2008-PRODUCE.

El Procurador Público del Ministerio de la Producción contesta la demanda señalando que, conforme a los artículos 3.° y 5.1 del Decreto Legislativo N.° 1047, la competencia en materia de pesquería industrial la ejerce de manera exclusiva y no compartida; y que, a tenor del artículo 46° de la Ley General de Pesca, a nivel nacional, para el desarrollo de las actividades pesqueras le compete otorgar concesiones, autorizaciones, permisos y licencias.

FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio y de la controversia constitucional

1. El presente proceso constitucional ha de resolver el conflicto de competencias planteado por el Gobierno Regional de Arequipa contra el Poder Ejecutivo en relación con la expedición de las Resoluciones Directorales N.os 054-2008-PRODUCE/DGEPP, 093-2008-PRODUCE/DGEPP, 219-2008-PRODUCE/DGEPP y 392-2008-PRODUCE/DGEPP, por las que se autoriza el traslado de determinadas plantas de harina de pescado a la región de Arequipa.

   Para el Gobierno Regional de Arequipa lo dispuesto en las resoluciones directorales referidas menoscaba su competencia establecida en el inciso a) del artículo 52° de la Ley N.° 27867.

   Por el contrario, el Procurador Público del Ministerio de la Producción sostiene que, conforme a los artículos 3.° y 5.1 del Decreto Legislativo N.° 1047 y al artículo 46° de la Ley General de Pesca, para el desarrollo de las actividades pesqueras, al Ministerio de la Producción le compete, a nivel nacional, otorgar concesiones, autorizaciones, permisos y licencias.

2. Delimitados así los alegatos de las partes, este Tribunal considera que para resolver la controversia competencial planteada debe empezarse por analizar quién es el órgano competente para autorizar el traslado de una planta de harina de pescado. Ello a fin de poder determinar si se ha producido el menoscabo competencial alegado y, por ende, si las resoluciones directorales son nulas porque han sido expedidas por un órgano incompetente.

§2. Análisis de la controversia competencial

3. Así, para resolver el presente conflicto de competencia debe determinarse si el inciso a) del artículo 52° de la Ley N.° 27867, por ser una norma orgánica, le confiere a los Gobiernos Regionales la competencia de otorgar a las plantas de harina de pescado permisos de traslado de sus instalaciones.

   Al respecto, se tiene que conforme al inciso a) del artículo 52° de la Ley N.° 27867, una de las funciones que tienen los Gobiernos Regionales estatuidas en materia pesquera es la de:

   > "Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia pesquera y producción acuícola de la región".

4. Sobre la interpretación del artículo 52° de la Ley N.° 27867, debe recordarse que este Tribunal, en el fundamento 21 de la sentencia recaída en el Exp. N.° 00024-2007-PI/TC, ha señalado que del texto de dicho artículo, en especial de los incisos b), c), f), i) y j), puede concluirse que:

   > "(...) la función específica de los Gobiernos Regionales en materia pesquera es básicamente una labor de administración, supervisión, fiscalización y sanción que se desarrolla en el ámbito territorial de su competencia. Es decir, corresponde a los Gobiernos Regionales, como función específica, supervisar el cumplimiento de las políticas sectoriales dispuestas por el Gobierno Nacional".

5. Por tanto, teniendo presente el fundamento transcrito y que de la interpretación literal del inciso a) del artículo 52° de la Ley N.° 27867, no puede afirmarse que los Gobierno Regionales tengan la competencia personal y material para otorgar a las plantas de harina de pescado permisos de traslado de sus instalaciones, este Tribunal considera que las resoluciones directorales cuestionadas han sido emitidas por el Ministerio de la Producción en el ejercicio regular de sus competencias.

   Ello debido a que de una interpretación conjunta de los artículos 3.° del Decreto Legislativo N.° 1047, al artículo 46° de la Ley General de Pesca y al artículo 52° del Decreto Supremo N.° 012-2001-PE, puede concluirse que le compete al Ministerio de la Producción otorgar la autorización de instalación de un establecimiento industrial pesquero, así como su traslado físico.

6. De otra parte, debe precisarse que no es objeto del proceso competencial determinar si las resoluciones directorales cuestionadas, son, o no, conformes al Decreto Supremo N.° 002-2007-PRODUCE, a la Resolución Ministerial N.° 395-2008-PRODUCE y a la Ordenanza Regional N.° 032-AREQUIPA, pues este proceso tiene por finalidad dilucidar los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas.

EXP. N.° 00005-2008-PCC/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de conflicto de competencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

DR. VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR

Exp. N° 00005-2008-PCC/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente voto singular concordando con lo expresado por el Magistrado (Juez Constitucional Landa Arroyo) por las consideraciones que paso a exponer:

1. Llega a conocimiento de esta sede la demanda competencial interpuesta por el Gobierno Regional de Arequipa contra el Poder Ejecutivo, con la finalidad de que se declare la nulidad de las Resoluciones Directorales N.os 054-2008-PRODUCE/DGEPP, 093-2008-PRODUCE/DGEPP, 219-2008-PRODUCE/DGEPP y 392-2008-PRODUCE/DGEPP, considerando que las referidas resoluciones han sido emitidas indebidamente por el Ministerio de la Producción, puesto que contraviene la competencia asignada en el inciso a), del artículo 52° de la Ley N° 27867, puesto que éste le atribuye la competencia de formular, aprobar y ejecutar las políticas en materia pesquera de la región Arequipa, por lo que considera que el Ministerio de la Producción no podía disponer mediante las resoluciones directorales cuestionadas el traslado de determinadas empresas pesqueras a la región Arequipa.

   Sostiene que conforme al inciso a) del artículo 52° de la Ley N° 27867, tiene la competencia de formular, aprobar y ejecutar las políticas en materia pesquera de la región Arequipa, por lo que considera que el Ministerio de la Producción no podía disponer mediante las resoluciones directorales referidas el traslado de determinadas empresas

2. Encontrándome de acuerdo con lo expresado por el Doctor Cesar Landa en su voto singular quiero enfatizar que los Gobiernos Regionales cumplen un rol importante en un Estado Democrático, puesto que el Estado ha dejado su política centralista para convertirse en un Estado que llegue a todos los lugares en los que la sociedad requiera de sus prestaciones. Debemos tener presente que la política de Descentralización es una forma de que el Estado pueda satisfacer las necesidades de toda la sociedad, brindando a los Gobiernos Regiones la autonomía suficiente para que pueda cumplir con los objetivos trazados. Es así que se le otorga a éstos los recursos necesarios para la ejecución de sus objetivos, debiéndose por ello interpretar de manera congruente lo señalado en las leyes con lo expresado en la Constitucional Política del Perú, puesto que una interpretación aislada o sesgada podría causar distorsiones que finalmente afectarán a la sociedad. En tal sentido considero necesario remarcar que el Gobierno Central –Ministerio de la

Producción– en aras del reconocimiento a la autonomía de los Gobiernos Regionales debe respetar la política de descentralización tendiente a que el Estado llegue a los lugares mas recónditos en busca del bienestar general.

3. Es por ello que no considero pertinente lo expresado en la sentencia en mayoría que realizando una interpretación recortada señala que "(...) no es objeto del proceso competencial determinar si las resoluciones directorales cuestionadas, son o no, conformes al Decreto Supremo N° 002-2007-PRODUCE, a la Resolución Ministerial N° 395-2008-PRODUCE y a la Ordenanza Regional N° 032-AREQUIPA, pues este proceso tiene por finalidad dilucidar los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas.", puesto que el objeto del presente proceso competencial no busca verificar la validez de un decreto supremo o una resolución ministerial, sino definir competencias asumidas equivocadamente por un órgano del Estado, que pretende, contraviniendo lo expresado por la Constitución, asumir roles y funciones que ostentan los Gobiernos Regionales.

4. Por tanto, concordante con el voto del Doctor Cesar Landa Arroyo, considero que la demanda debe de estimarse. Finalmente debo expresar que una interpretación como la realizada en el proyecto en mayoría sería ir contra la política de descentralización, que precisamente es el rol prioritario de los Gobiernos Regionales, debiendo por ello. Es en tal sentido si bien en la Ley de la Descentralización se expresa que como función exclusiva del Gobierno Nacional se encuentra el "*a) Diseño de políticas nacionales y sectoriales.*", ello no es, de ninguna forma, impedimento para que los Gobiernos Regionales promueven gestionen y regulen sus actividades en diversos sectores, como por ejemplo la pesca, puesto que es evidente que el Gobierno Central debe de brindar el marco regulador sobre el que se desarrollará el gobierno regional, teniendo éste como función –como lo expresa el Mag. Landa Arroyo, la *promoción, gestión y regulación de las actividades pesqueras*, por lo que la emisión, por parte del Ministerio de la Producción, de los dispositivos cuestionados acarrean una intromisión ilegitima en las funciones establecidas para el Gobierno Regional de Arequipa.

Por lo expuesto mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda competencial interpuesta por el Gobierno Regional de Arequipa.

Sr.

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

DR. VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR

EXP. N.° 00005-2008-PCC/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
AREQUIPA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO LANDA ARROYO

Con el debido respeto por los argumentos vertidos por los votos en mayoría, considero que la demanda de amparo interpuesta debe ser declarada **FUNDADA,** por los fundamentos que a continuación expongo:

1. DELIMITACIÓN DEL PETITORIO

Proceso competencial interpuesto por la Municipalidad Regional de Arequipa contra el Poder Ejecutivo, en específico contra el Ministerio de la Producción -PRODUCE- por haber emitido las Resoluciones Directorales 054-2008-PRODUCE/DGEPP, 219-2008-PRODUCE/DGEPP y 392-2008- PRODUCE/DGEPP, que disponen que las plantas de harina de pescado Natalia S. A. C., Triac S. A. y Vlacar S. A. C., respectivamente, realicen traslado físico de sus plantas hacia el litoral de Arequipa.

2. FUNDAMENTOS

El principio de unidad y descentralización: el proceso de descentralización desde la Constitución

1. La descentralización, como forma de organización democrática, es un objetivo que desde la Constitución se desarrolla. Su concreción plena se logra a través de políticas constantes emanadas desde el Estado para lograr una plena distribución de funciones entre el Gobierno Central y los gobiernos regionales y locales. El artículo 188 de la Constitución establece que "La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país".

2. Este mandato constitucional en torno a la descentralización implica una actividad progresiva de distribución de funciones. El diseño de estas políticas correspondientes al proceso de descentralización compete al Gobierno Central, con la finalidad de que se trasladen de forma ordenada y en respeto de la unidad del Estado determinadas funciones, pues la Constitución consagra en su artículo 43 que "El Estado es uno e indivisible, su gobierno es unitario representativo y descentralizado". Con este proceso se busca un manejo eficiente de las regiones, que logre mayor cercanía con la población. Ya este Tribunal ha precisado que "*[e]n el esquema descentralizador, el objetivo final de esta redefinición gubernamental será la creación de gobiernos intermedios realmente sólidos entre el nacional y la población. Por ello, se ha buscado dotarles a las regiones*

y a los municipios de autonomía, con un territorio, población y gobierno propios, a la vez de presentarse sin relación jerárquica alguna con el nacional"[1].

3. De ello se desprende que el Gobierno Central ya no está compelido a asumir un rol protagónico en las regiones y localidades de todo el país, sino que actuará de forma subsidiaria, en tanto no esté previsto constitucional ni legalmente que una determinada función la deban asumir los gobiernos regionales y locales. Esto permite que se pueda "*(...) garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que debe emprenderse a escala nacional se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel regional o local*"[2]. En tal sentido, para lograr una solidez en la estructura de gobierno y su cercanía con el pueblo, se requieren de puentes de comunicación para lograr una cooperación efectiva.

4. Por lo que se requiere evaluar con qué competencias cuentan las partes del presente proceso competencial, de conformidad con los mandatos constitucionales, del bloque de constitucionalidad y los legales.

Análisis del principio de competencia. El bloque de constitucionalidad: sobre la independencia de los gobiernos regionales

5. En la sentencia en mayoría se afirma que la labor de los gobiernos regionales en materia pesquera es de carácter meramente administrativo. Para ello, se cita el fundamento 21 de la sentencia del Tribunal Constitucional N.° 00024-2007-PI, cuya cita completa, en referencia al artículo 52 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-Ley 27867, es la siguiente:

> "Como puede apreciarse de dicho dispositivo legal, en especial de los literales b), c), f), i) y j), la función específica de los Gobiernos Regionales en materia pesquera es básicamente una labor de administración, supervisión, fiscalización y sanción que se desarrolla en el ámbito territorial de su competencia. Es decir, corresponde a los Gobiernos Regionales, como función específica, supervisar el cumplimiento de las políticas sectoriales dispuestas por el Gobierno Nacional"[3].

6. Si bien coincido en que los gobiernos regionales cumplen predominantemente un rol de gestión y administración en materia pesquera, no puede omitirse que también les compete desempeñar un rol activo en la formulación de políticas locales para el desarrollo y sostenimiento de la actividad pesquera. Esto se observa en el primer inciso del artículo 52 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-Ley 27867, en donde se señala que:

> "Artículo 52.- Funciones en materia pesquera

[1] STC 0002-2005-AI, f. j. 90.
[2] STC 0002-2005-AI, f. j. 51.
[3] STC 0024-2007-PI, f. j. 21.

a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia pesquera y producción acuícola de la región".

7. Ello lleva a concluir que, aunque en menor medida y de forma progresiva, los gobiernos regionales también participan en la configuración de las políticas pesqueras en su ámbito territorial. Lo cual descartaría, en principio, que la competencia del Gobierno Central, a través de PRODUCE, sea exclusiva al momento de fijar las políticas públicas de desarrollo de la región.

8. Ello coincide con la visión de gobierno que la Constitución consagra. Además de la señalado en el primer apartado del presente voto singular, debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha desarrollado el significado de lo que implica la frase el Estado es "unitario *y* descentralizado", y en la que se descarta la tendencia a concentrar el poder en el Gobierno Central, lo que significa que no sólo se asignan potestades administrativas a los gobiernos regionales, sino por el contrario, que "*nuestra Constitución no sólo ha conferido a los gobiernos descentralizados (regiones y municipios) autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política*"[4].

9. Frente a lo señalado, concierne revisar las disposiciones que prevén las funciones del gobierno regional de Arequipa y del Gobierno Central, a través de PRODUCE.

10. Los Gobiernos Regionales son los promotores del desarrollo de su circunscripción, y desarrollan políticas encaminadas para su logro, en compatibilidad con las políticas nacionales, de acuerdo al artículo 192. En el inciso 7, se señala como una de sus funciones el "[p]romover y regular actividades y/o servicios en materia de (...) pesquería".

11. El artículo 36° de la Ley de Bases de la Descentralización, en el inciso *c*, especifica que:

"Artículo 36.- Competencias compartidas

c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones, y medio ambiente, c) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental (...)".

12. En relación a las competencias del Gobierno Central, como se ha señalado, la tendencia es lograr la descentralización, descongestionando de funciones al Gobierno Central a través de una cesión ordenada de estas funciones a los gobiernos regionales y locales. En materia de pesquería, el Gobierno Central dictó una serie de decretos legislativos orientados a la adecuación del Tratado de Libre Comercio con EE. UU., entre los cuales se encuentra el DL 1047-Ley de

[4] STC 0020-2005-AI, f. j. 38.

Organización y funciones del Ministerio de la Producción. En el artículo 3 de dicho cuerpo legal, se establece lo siguiente:

> "Artículo3°.- Ámbito de competencia
>
> El Ministerio de la Producción es competente en pesquería, acuicultura, industria y comercio interno. Es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero, pesquería industrial, acuicultura de mayor escala, normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados. Es competente de manera compartida con los Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, acuicultura de menor escala y de subsistencia, promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción".

13. Es necesario interpretar esta disposición de forma que se logre compatibilizarla con la Constitución y el bloque de constitucionalidad, en razón a los argumentos antes enunciados. Los subrubros dentro de la materia pesquera encomendados exclusivamente a PRODUCE encuentran sustento en el fin constitucional de lograr una gestión de los recursos naturales -en el caso específico, en materia pesquera- eficiente, en busca de lograr efectos económicos, medioambientales y sociales óptimos. El Gobierno Nacional puede fijar el marco normativo, sin embargo, *la promoción, gestión y regulación de las actividades pesqueras* no son de su competencia exclusiva, como lo señalan la Constitución, la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

14. Ya este Tribunal lo ha señalado en casos similares, tanto en el proceso de inconstitucionalidad del Gobierno Regional de Tumbes (STC 0021-2007-AI), como en el de Moquegua (STC 0024-2007-AI):

> "Como puede observarse, del análisis de las normas constitucionales pertinentes así como de las normas conformantes del bloque de constitucionalidad en el presente caso, es decir, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se infiere que la materia sobre la que versa la norma impugnada, es decir, la regulación de la actividad pesquera, es una competencia de naturaleza compartida, vale decir, una competencia cuyo ejercicio debe ser realizado de manera coordinada entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales"[5].

15. En el caso materia de análisis, el ejercicio de funciones compartidas y coordinadas -el cual, como se ha desarrollado, es un mandato constitucional- entre los distintos niveles de gobierno permite una mejor gestión de las políticas públicas nacionales, regionales y locales, con la finalidad de procurar una solución óptima y más participativa al problema de los efectos sociales y de impacto ambiental que el traslado de plantas procesadoras de harina de pescado involucra. Para lograr una efectiva cercanía entre las decisiones ejecutivas y el involucramiento de la población, la responsabilidad social que dichas empresas

[5] STC 0021-2007-AI, f. j. 14; STC 0024-2007-AI, f. j. 18.

deben mostrar requiere una aprobación y supervisión de todos los niveles de gobierno[6].

16. Por ello, con miras a una gestión eficiente y comprometida de los recursos naturales, es necesario interiorizar la relación de cooperación entre los distintos niveles de gobierno, tal como ya lo ha dicho este Colegiado, "*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 se considera que 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° de la Constitución)*[7].

Por tales fundamentos, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda de conflicto competencial.

Sr.

LANDA ARROYO

Lo que certifico:

DR. VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR

[6] En el "Informe Preliminar del Grupo Técnico Legal encargado de evaluar las implicancias jurídicas de los procesos judiciales que se vienen tramitando y su impacto en los procedimientos administrativos a cargo de PRODUCE y las entidades administrativas competentes" (foja 27), se llega a las mismas conclusiones, y se reconoce la necesidad de reglamentar los procedimientos de traslado de las plantas para efectos de coordinar en distintos niveles los compromisos que estas empresas deben asumir en relación al medio ambiente, responsabilidad social y coordinación en los distintos niveles de gobierno.

[7] STC 0021-2007-AI, f. j. 24.