



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
00010-2008-PI/TC

SENTENCIA
DEL PLENO DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ministerio de la Producción (demandante) c. Presidente del Gobierno Regional de Ica (demandado)

Sentencia del 27 de abril de 2010

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Ministerio de la Producción contra la Ordenanza Regional N.º 0017-2005-GORE-ICA, emitida por el Gobierno Regional de Ica.

Magistrados presentes:

MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2008-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima (Arequipa), a los 27 días del mes de abril de 2010, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Mesía Ramírez, Vicepresidente; Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Ego Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Calle Hayen, que se agrega.

I. ASUNTO

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Ministerio de la Producción contra la Ordenanza Regional N.º 0017-2005-GORE-ICA, emitida por el Gobierno Regional de Ica, por vulnerar lo dispuesto en la Constitución respecto a las competencias de los Gobiernos Regionales.

II. DATOS GENERALES

Tipo de proceso	:	Proceso de inconstitucionalidad.
Demandante	:	Ministerio de la Producción.
Norma sometida a control	:	La Ordenanza Regional N.º 0017-2005-GORE-ICA.
Derechos invocados	:	Lo establecido respecto a la competencia de los Gobiernos Regionales (artículo 192º de la Constitución).
Petitorio	:	Se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional N.º 0017-2005-GORE-ICA, su fecha 31 de agosto de 2005, publicada el 28 de setiembre de 2005.

III. NORMA SUJETA A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Ordenanza Regional N.º 0017-2005-GORE-ICA, cuyo texto es el siguiente:

Artículo Primero.- Del Objeto de la Norma

Declara en EMERGENCIA al Sector Pesquería Artesanal, dentro del ámbito territorial del Gobierno Regional de Ica.

Artículo Segundo.- De la Conformidad de la Comisión Multisectorial

Crease la Comisión Multisectorial de solución a la problemática de la Pesca Artesanal de la Región Ica.

Artículo Tercero.- De la Composición de la Comisión Multisectorial

La Comisión Multisectorial de solución a la problemática de la Pesca Artesanal estará integrada por:

- El Consejo Regional de Pisco, quien la presidirá.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- El Gerente de Desarrollo Económico del GORE - ICA
- El Director Regional de la Producción, quien actuará como Secretario Técnico.
- Un representante de la Municipalidad Provincial de Pisco y distritos de:
 - Tambo de Mora
 - Paracas
 - Ocucaje y
 - Marcona.
- Un representante de la Capitanía de Puerto de Pisco y Marcona.
- Un representante de INRENA - Reserva Nacional de Paracas.
- Un representante de la Universidad Nacional San Luis Gonzaga - Facultad de Pesquería y Alimentación.
- Seis (6) representantes de las Organizaciones Sociales de Pescadores Artesanales de la Región Ica.

Artículo Cuarto.- De sus Atribuciones y Competencias

La Comisión Multisectorial de Solución a la problemática de la Pesca Artesanal, es la instancia competente para elaborar y sugerir a cada sector dentro del ámbito de su jurisdicción, las medidas técnicas-administrativas que conlleven a solucionar la problemática de la Pesca Artesanal en el ámbito de la Región Ica, funcionará dentro del Marco Legal de las disposiciones vigentes para el Sector de Producción y el Viceministerio de Pesquería, así como de las funciones específicas para el ejercicio de las competencias compartidas a los Gobiernos Regionales y Locales (Transferencias de Funciones a Gobiernos Regionales) establecida por el Decreto Supremo N.º 038-2004-PCM.

IV. ANTECEDENTES

1. Argumentos de la demanda

La *causa petendi* en que se sustenta el *petitum* radica en que si bien la Constitución consagra que los gobiernos regionales, en los asuntos de su competencia, gozan de autonomía política, económica y administrativa, en ningún caso pueden desconocer las políticas y planes nacionales, tan es así que, de acuerdo con la cláusula de residualidad, las competencias que no les han sido asignadas, corresponden al Gobierno Nacional.

En ese sentido, considera que el referido Gobierno Regional, al emitir la citada ordenanza, ha excedido las competencias que le han sido otorgadas a los gobiernos regionales, toda vez que en los incisos 7) y 10) del artículo 195 de la Constitución se establece que éstas deben adecuarse a los intereses de perspectiva nacional recogidas, en políticas sectoriales, de competencia exclusiva del Gobierno Nacional.

Señala además que la mencionada ordenanza contraviene lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, al desprenderse que dicha entidad no cuenta con la potestad normativa en materia pesquera debido a que, por aplicación del principio de taxatividad, los gobiernos regionales son competentes solo para aquello que les haya sido expresamente atribuido por la Constitución y sus leyes orgánicas. Por ende, los gobiernos regionales carecen del poder de normar en materia pesquera, siendo dicha titularidad únicamente del Gobierno Nacional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Contestación de la demanda

El Gobierno Regional de Ica contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, por no haber señalado la actora la norma constitucional expresa que se habría infringido al haberse expedido la Ordenanza Regional N.º 0017-2005-GORE-ICA, publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 28 de septiembre de 2005, tal como lo señala el artículo 75º del Código Procesal Constitucional.

Asimismo, refiere que la finalidad de la ordenanza cuestionada en el presente proceso es la de sentar un precedente respecto de la problemática de la pesca artesanal en el ámbito regional, en atención a la temática expuesta por los dirigentes de organizaciones sociales de pescadores artesanales, y que por ello se declaró en emergencia el sector pesquería artesanal dentro del ámbito territorial del Gobierno Regional de Ica, así como se creó un comité multisectorial de solución a la problemática de la pesca artesanal.

Refiere que en el caso señalado no existe infracción contra la jerarquía normativa ni directa ni indirectamente y, además, que el propósito de declarar en emergencia la pesca artesanal no genera ningún tipo de incompatibilidad formal ni mucho menos material con la Constitución.

V. FUNDAMENTOS

§ Delimitación del petitorio

1. De autos fluye que los argumentos del Ministerio demandante se sintetizan en los siguientes cuestionamientos:
 - Dado que el Gobierno Regional de Ica, al emitir la Ordenanza Regional N.º 0017-2005-GORE-ICA, declara en emergencia al sector Pesquería Artesanal dentro del ámbito territorial en el cual se circunscribe, así como también crea el Comité Multisectorial de solución a la problemática de la pesca artesanal, dicha ordenanza resulta inconstitucional al legislar en materia pesquera pese a que la competencia exclusiva le corresponde al Gobierno Central.
 - Lo dispuesto por el Gobierno Regional de Ica se contrapone a lo establecido por la Constitución, la ley de bases de descentralización y la ley de organización y funciones del Ministerio de la Producción.
2. Estando a ello, resulta necesario determinar si la Ordenanza cuestionada fue emitida en el marco de las facultades otorgadas por la Constitución o la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, o si, por el contrario, el Gobierno Regional demandado se excedió en el ejercicio de tales facultades, menoscabando atribuciones propias del Poder Ejecutivo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§ Cuestiones previas

3. 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 Ordenanza Regional N.º 0017-2005-GORE-ICA la que, por cierto, tiene rango de ley–, no se puede omitir el hecho que, desde la perspectiva material, se trata de un conflicto de competencias de naturaleza positiva por cuanto tanto el demandante como el demandado reclaman su competencia.
4. En efecto, el demandante alega que:
 - *“(...) las competencias de los gobiernos regionales están determinadas en el artículo 192º de la Constitución; sin embargo, dicha norma, en sus incisos 7) y 10), establece que éstas deben adecuarse, además de los intereses de perspectiva nacional recogidas en políticas sectoriales, de competencia exclusiva del Gobierno nacional, (...)”.*
 - *“(...) dependiendo del tipo de materias que regulen, y particularmente de la clase de competencia de que se trate (exclusiva, compartida o delegada), las Ordenanzas Regionales, además de estar sometidas a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional, particularmente a la Ley de Bases de la Descentralización y a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, deben adecuarse a otras normas dictadas por el Gobierno Nacional, las que integrarían el bloque de constitucionalidad (...)”.*
 - *“(...) las ordenanzas regionales no pueden transgredir principios, atribuciones y competencias establecidas por el conjunto normativo de fuente constitucional; con lo cual, el desarrollo legislativo regional queda limitado a un parámetro constitucional y legal del cual emana su autonomía política, administrativa y económica. (...)”.*

Por su parte, el demandado indica que

- *“(...) [la finalidad de la Ordenanza Regional N.º 0017-2005-GORE-ICA es dejar un precedente respecto a la problemática de la pesca artesanal en el ámbito regional(...)”.*
5. Por ello resulta pertinente traer a colación lo prescrito por el artículo 110º del Código Procesal Constitucional, en el sentido 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

6. Tal como lo dispone el inciso 1 del artículo 202° de la Constitución, le corresponde al Tribunal Constitucional "*conocer en instancia única, la acción de inconstitucionalidad*". Por tanto, en nuestro ordenamiento jurídico, la facultad de realizar el control abstracto de la constitucionalidad de las normas con rango de ley ha sido confiada al Tribunal Constitucional de manera exclusiva.
7. Tal facultad se concretiza a través del proceso de inconstitucionalidad pues, de acuerdo con el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución, mediante dicho proceso los sujetos legitimados pueden demandar, ante el Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad de las normas con rango de ley, entre ellas las normas regionales de carácter general que contravengan la Constitución, tanto por la forma como por el fondo.
8. Así pues, 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, que se relaciona con la finalidad de los procesos constitucionales (artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional), cual es velar por la observancia del principio de supremacía jurídica de la Constitución (artículo 51° de la Constitución) y por la vigencia efectiva de los derechos fundamentales (artículo 1° de la Constitución).
9. Por ende, no puede soslayarse que aun cuando el control abstracto de las normas tiene una finalidad inmediata, como es la de salvaguardar el principio de supremacía jurídica de la Constitución —expulsando del ordenamiento aquellas disposiciones que la contravengan material o formalmente—, como fin mediato 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.

§ Delimitación de las competencias entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Regional respecto de la regulación en materia pesquera

10. Conforme al artículo 67° de nuestra Ley Fundamental, "*(e)l Estado determina la política nacional del ambiente*" y "*(p)romueve el uso sostenible de sus recursos naturales*", mientras que de acuerdo al artículo 66° de nuestra Constitución, "*(l)os recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación*", siendo que "*el Estado es soberano en su aprovechamiento*", y que "*(p)or ley*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares (...)".

11. Asimismo, de conformidad con el artículo 191° de nuestra Carta Magna, "*(l)os gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia*" y de acuerdo con artículo 192° de la Constitución, "*(l)os gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.*"
12. Por su parte, el inciso 7) del artículo 192° de nuestra Carta Magna, prescribe que los Gobiernos Regionales son competentes para, entre otros asuntos, "*promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agrindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.*"
13. En esa línea, el literal "d" del artículo 36° de la Ley de Bases de la Descentralización, señala que "*la promoción, gestión pública 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*", es una competencia compartida entre ambos niveles de gobierno.
14. Mientras que de acuerdo con el literal "n" del artículo 35° de la Ley de Bases de la Descentralización, se ha determinado como de su competencia exclusiva, "*promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad*", lo que se condice con la misión encomendada a los Gobiernos Regionales, la misma que ha sido recogida en el artículo 5° de la Ley N.° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, según la cual, "*organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región*", constituye una misión de los Gobiernos Regionales.
15. A su vez, el inciso 8 del artículo 8° de dicha ley, entiende por *sostenibilidad* al principio rector de las políticas y de la gestión regional que consiste en "*la búsqueda del equilibrio intergeneracional en el uso racional de los recursos naturales para lograr los objetivos de desarrollo, la defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad.*"
16. Ahora bien, dichas competencias han sido complementadas por la citada ley, en la medida que de conformidad con los literales a), c), i) y j) del artículo 52° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se les asigna en materia pesquera, entre otras, las siguientes funciones:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) *Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia pesquera y producción acuícola de la región.*
(...)
- c) *Desarrollar acciones de vigilancias y control para garantizar el uso sostenible de los recursos bajo su jurisdicción.*
(...)
- i) *Velar y exigir el adecuado cumplimiento de las normas técnicas en materia de pesquería. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes.*
- j) *Vigilar el estricto cumplimiento de las normas vigentes sobre pesca artesanal y su exclusividad dentro de las cinco millas marinas. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes.*
(...).
17. Mientras que, conforme al artículo 26.1 de la Ley de Bases de la Descentralización, son competencias exclusivas del Gobierno Nacional:
- a) *Diseño de políticas nacionales y sectoriales.*
b) *Defensa, Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas.*
c) *Relaciones Exteriores.*
d) *Orden Interno, policía nacional, de fronteras y de prevención de delitos.*
e) *Justicia.*
f) *Moneda, Banca y Seguros.*
g) *Tributación y endeudamiento público nacional.*
h) *Régimen de Comercio y aranceles.*
i) *Regulación y gestión de la marina mercante y la aviación comercial.*
j) *Regulación de los servicios públicos de su responsabilidad.*
k) *Regulación y gestión de la Infraestructura pública de carácter y alcance nacional.*
l) *Otras que señale la ley, conforme a la Constitución Política del Estado.*
18. Por su parte, el artículo 9° de la Ley N.º 25977, Ley General de Pesca, dispone que "(e). *Ministerio de Pesquería (hoy Ministerio de la Producción) sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determinará, según el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos [...]*".
19. Por tanto, y como se desprende de las normas glosadas, se trata de una competencia compartida por ambos niveles de gobierno, razón por la cual resulta necesaria la coordinación y cooperación entre ambos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§ La autonomía regional y la descentralización

20. En primer lugar, debe precisarse que si bien la Constitución reconoce a los Gobiernos Regionales la competencia para promover y regular actividades y/o servicios en materia de pesquería, en la medida que el proceso de descentralización persigue que estos 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, sin embargo, esto debe realizarse en concordancia con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.
21. Y es que la autonomía, tal como ha sido desarrollada por este Tribunal Constitucional en la STC N.º 00012-1996-AI/TC, *"es la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el Ordenamiento Jurídico que rige a éste."* Por consiguiente, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, los Gobiernos Regionales puedan desarrollar sus pe estados necesarias para garantizar su autogobierno.
22. No obstante lo expuesto, este Tribunal Constitucional estima pertinente dejar también claramente establecido que autonomía en modo alguno debe confundirse con autarquía, toda vez que desde el mismo momento en que aquélla viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con pleno respeto de éste. De ahí que las competencias previstas en el artículo 192º no pueden llevar a obstaculizar o poner en una situación de detrimento tanto las competencias del Gobierno Nacional como las de otros Gobiernos Regionales.
23. Sin embargo, ello no quiere decir que el desarrollo y ejercicio de cada una de éstas pueda realizarse, siempre y en todos los casos, con idéntica intensidad de autonomía. Es constitucionalmente lícito modularlas en función del tipo de interés que con su ejercicio se persigue, toda vez que en ocasiones tales competencias son compartidas, aunque respetando el contenido esencial de cada autonomía, por lo que se encuentra proscrita toda restricción injustificada o irrazonable.
24. Y es que, tal como en su momento ha sido desarrollado por este Tribunal Constitucional, la descentralización debe ser entendida como una situación *"en la que la adscripción de la ejecución de los fines públicos se otorga principalmente a personas jurídicas distintas del Estado, y en este caso favoreciendo la participación de la colectividad en el poder público como modo de reestructuración de competencias realizada a favor de las Entidades más próximas a los ciudadanos"*.

¹ CALONGE, GARCÍA Y GONZÁLEZ. *Autonomías y municipios. Descentralización coordinación de competencias*. Valladolid, 1995. pp. 41, ss.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§ Análisis del caso en concreto: Aplicación del *test de competencia*

25. Como se ha señalado *supra*, la resolución de la presente controversia hace necesaria la aplicación del *test de competencia*, por lo que deberá tenerse en consideración sus principios y cláusulas en la medida que resulten pertinentes, como paso previo a la resolución del caso de autos.
26. De acuerdo con lo desarrollado en la STC N.º 0020 y 0021-2005-PI/TC, fundamentos 32 a 79, el mencionado *test* está estructurado según determinados principios constitucionales, los que a continuación se desarrollan:

A) Principio de unidad.— De acuerdo con este principio, el Estado peruano es unitario y descentralizado (artículo 43º de la Constitución), esto 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. Por tanto, sus órganos son elegidos por sufragio directo (artículo 191º de la Constitución), y tienen la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículo 192. 6 y 200. 4 de la Constitución).

Así pues, la garantía institucional de la autonomía regional no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado, porque si bien éste da vida a sub-ordenamientos que resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado, estos no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general.

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 administrativa, su ejercicio debe realizarse dentro del marco constitucional y legal que regula el reparto competencial de los Gobiernos Regionales y Municipales, por lo que de este principio se derivan, a su vez, deberes concretos para ambos.

Así, mientras el Gobierno Nacional debe cumplir el *principio de lealtad regional* y, por consiguiente, cooperar y colaborar con los Gobiernos Regionales, estos deben observar el *principio de lealtad nacional*, en la medida en que no pueden afectar a través de sus actos normativos fin estatal alguno, por lo que no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales que se derivan de la Constitución.

Por consiguiente, la consagración de la autonomía regional no debe ser entendida como un modo de favorecer tendencias centrífugas o particularistas, sino como un elemento básico en el proceso de descentralización que se viene implementando, el mismo que tiene por objetivo fundamental el desarrollo integral del país.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Principio de taxatividad y cláusula de residualidad.— Si bien es cierto que dicha cláusula no está expresamente reconocida en la Constitución, se entiende reconocida tácitamente en el literal 10) del artículo 192º. Por tanto, las competencias regionales sólo serán aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo constitucional, de modo que lo que no esté expresamente señalado en ellas, será de competencia exclusiva del Gobierno Nacional.

Sin perjuicio de lo expuesto, resulta pertinente advertir, conforme ha sido desarrollado *supra*, que en el presente caso ambos niveles de gobierno ostentan competencias compartidas.

27. B) Principio de competencia. — Dicho principio se encuentra estructurado 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, regionales y locales, de modo que la autonomía político-normativa de los Gobiernos Regionales conlleva la facultad de crear Derecho, y no sólo de ejecutarlo. En razón de ello, el Estado debe concebirse como un ente “unitario y descentralizado”, esto es, como aquel en el que la descentralización, al alcanzar una manifestación político-normativa, fundada en el principio constitucional de la autonomía prevista en los artículos 191º y 194º de la Constitución, acepta la coexistencia de subsistemas normativos (nacional, regional y local).

Ahora bien, 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 su articulación 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 tanto, 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.

Consecuentemente, “(...) 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 (...)”².



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es por ello que, si bien los Gobiernos Regionales poseen autonomía, no puede olvidarse que estos forman parte de un ordenamiento presidido por la Constitución, de modo que sus relaciones deben respetar las reglas inherentes al principio de "*lealtad constitucional*", que impone a cada sujeto institucional el deber de ejercitar sus propias competencias teniendo en cuenta los efectos que sus decisiones pueden ocasionar en otros niveles constitucionales, pues de lo contrario se convertirían en entes autárquicos.

Por ello, tanto el Gobierno Nacional como el Gobierno Regional de Ica deben emprender, dentro del régimen jurídico de la descentralización, acciones dentro del marco de sus competencias exclusivas y compartidas tendientes al desarrollo integral de la región, ya que, como se ha determinado en el presente caso, ambos ostentan competencia para regular el régimen jurídico relativo a la pesca.

☒ *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.

→ *La integración en el bloque de las leyes orgánicas.*— Las leyes orgánicas enargadas de determinar las competencias de los Gobiernos Regionales son la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Dichas competencias, de conformidad con el artículo 13° de la referida ley, pueden ser exclusivas, compartidas o delegadas. Así, las competencias compartidas, como la que viene siendo cuestionada en el presente proceso, dan lugar a funciones específicas que cada uno de los niveles de gobierno debe llevar a cabo.

De este modo, la validez de las ordenanzas regionales se encuentra sujeta al respeto del marco normativo establecido en ambas leyes orgánicas, por lo que forman parte del parámetro de control en la presente causa.

→ *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.

25
Existe, por tanto, un parámetro "natural" de control de constitucionalidad de las ordenanzas regionales, que se encuentra integrado por la Constitución, la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; pero también, tratándose de la regulación de determinadas materias, como la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pesquera, el bloque de constitucionalidad está conformado, adicionalmente, por la Ley General de Pesca.

28. 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 legal, sin las cuales el ejercicio de la competencia conferida a los Gobiernos Regionales carecería de eficacia práctica o utilidad.

Para ello, se 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° de la Constitución).

Así, el principio de taxatividad de competencias no resulta 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.

29. 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 lo dispone el artículo 188° 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 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.

30. A ese orden de ideas y consideraciones, y contrariamente a lo argumentado por el demandante, el Tribunal Constitucional estima que la declaración de emergencia del sector pesquería artesanal dentro del ámbito territorial del Gobierno Regional de Ica, no transgrede ni excede las competencias de la demandada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. De otro lado, y con relación a que la mencionada Ordenanza Regional dispone, en su artículo segundo, la creación de la “Comisión Multisectorial de solución a la problemática de la pesca artesanal de la región Ica”, dicha ordenanza también establece, en su artículo cuarto que: *“La Comisión Multisectorial de Solución a la problemática de la Pesca Artesanal, es la instancia competente para elaborar y sugerir a cada sector dentro del ámbito de su jurisdicción, las medidas técnicas-administrativas que conlleven a solucionar la problemática de la Pesca Artesanal en el ámbito de la Región Ica, funcionará dentro del Marco Legal de las disposiciones vigentes para el Sector de Producción y el Viceministerio de Pesquería, así como de las funciones específicas para el ejercicio de las competencias compartidas a los Gobiernos Regionales y Locales (Transferencias de Funciones a Gobiernos Regionales establecida por el Decreto Supremo N.º 038-2004-PCM)”*.

32. Cabe precisar además que en cumplimiento de lo señalado en el Decreto Supremo N.º 038-2004-PCM se aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004. Mediante dicho Decreto Supremo, se da inicio a la transferencia de funciones específicas para el ejercicio de las competencias compartidas a los gobiernos regionales y locales, al establecer que el Ministerio de la Producción transferirá a los Gobiernos Regionales todas aquellas funciones que ejecutan las Direcciones Regionales de manera desconcentrada, al señalarse, para el caso específico del sector Pesquería, lo siguiente:

a. Pesquería

Las funciones a transferir en materia pesquera, conforme al texto del artículo 52 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, son las siguientes:

- a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia pesquera y producción acuícola de la región (...).
- b. Administrar, supervisar y fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros bajo su jurisdicción.
Respecto a esta función, en el año 2004 se transferirá la facultad para administrar, supervisar y fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros de Pesca Artesanal bajo su jurisdicción.
- c. Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos bajo su jurisdicción.
(...)
- i. Velar y exigir el adecuado cumplimiento de las normas técnicas en materia de pesquería. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2008-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

33. En tal sentido, la creación de la “Comisión Multisectorial de solución a la problemática de la pesca artesanal de la región Ica” a través de la Ordenanza Regional N.º 0017-2005-GORE-ICA, se encuentra dentro de las facultades atribuidas al Gobierno Regional de Ica mediante el Decreto Supremo N.º 038-2004-PCM, por el cual se le transfiere funciones específicas indicadas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que, en dicho momento, se encontraban a cargo de los sectores del Gobierno Nacional, y que, para el caso en específico, provenían del Ministerio de la Producción.
34. En consecuencia, este Tribunal Constitucional estima que el citado Gobierno Regional no ha excedido las competencias que le han sido otorgadas por la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, conforme ha sido desarrollado en los fundamentos *supra*.

FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

DR. VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2008-PI/TC
LIMA
MINISTERIO DE LA
PRODUCCIÓN

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO CALLE HAYEN

Con el debido respeto que merece la opinión de mis colegas, suscribo este fundamento de voto, pues si bien coincido con los fundamentos y el fallo de la sentencia, también lo es que, a mi juicio, es necesario realizar las presiones siguientes:

1. El presente proceso tiene por objeto enjuiciar la constitucionalidad de la Ordenanza Regional N.º 0017-2005-GORE-ICA, mediante la cual se declara en emergencia al Sector Pesquería Artesanal dentro del ámbito territorial del Gobierno Regional de Ica (Artículo Primero); se crea la Comisión Multisectorial de solución a la problemática de la Pesca Artesanal de dicha Región (Artículo Segundo); se señala los miembros que la integran (Artículo Tercero); y finalmente, se precisa cuáles y cómo deben ser ejercidas sus atribuciones y competencias (Artículo Cuarto).

A juicio de la demandante, el Gobierno Regional emplazado excedió su esfera competencial e invadió la competencia asignada por la Constitución al Gobierno Nacional.

2. En la sentencia se analiza el bloque de constitucionalidad conformado por la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.º 27687), subrayando que la materia sobre la que versa la norma impugnada, es decir, la regulación de la actividad pesquera, es una competencia de naturaleza compartida; esto es, una competencia cuyo ejercicio debe ser realizado de manera coordinada entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales.

Se señala, asimismo, que en una competencia compartida se le encarga a dos o más niveles de gobierno la regulación de una materia; se trata esta competencia entonces del ámbito de la realidad sobre el cual recaerá la facultad normativa conjunta de ambos niveles de gobierno, pero asignándose a cada uno de ellos una función constitucional específica. Por ejemplo, mientras que al Gobierno Nacional se le suele encargar la función de planificación de la política sobre un determinado sector, a los Gobiernos Regionales y Locales les corresponde la ejecución de tal política, debiendo además fiscalizar su cumplimiento.

Asimismo, se determina que en el presente caso se está ante una competencia compartida, indicándose que del contenido de la ordenanza impugnada se advierte que ésta no necesariamente deviene en inconstitucional, si es que es interpretada de conformidad con la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00010-2008-PI/TC
LIMA
MINISTERIO DE LA
PRODUCCIÓN

Finalmente, se subraya que la Ordenanza cuestionada materializa el cumplimiento de lo establecido en el Decreto Supremo N.º 038-2004-PCM y el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004. Así, la creación de la Comisión Multisectorial de solución a la problemática de la Pesca Artesanal asumirá dentro del ámbito competencial de la Región Ica, las funciones específicas establecidas en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

3. Como he señalado, comparto lo fundamentos expuestos precedentemente; empero, considero necesario subrayar que a la fecha de expedirse la presente sentencia, no ha sido materia de evaluación constitucional medida técnica o administrativa alguna, en concreto, propuesta, sugerida o ejecutada por la mencionada Comisión Multisectorial de solución a la problemática de la Pesca Artesanal, las cuales a mi juicio podrán ser apreciadas en particular de ser el caso.

Por estas consideraciones adicionales mi voto es por que se declare **INFUNDADA** la demanda.

Sr.

CALLE HAYEN

Lo que certifico:

DR. VICTOR ANDRÉS ANZAMORA CARLENAS
SECRETARIO RELATOR