



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
00011-2008-PI/TC

SENTENCIA

**DEL PLENO DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**Ministerio de la Producción, en representación del Presidente de la República
(demandante), c. Presidente del Gobierno Regional de Tacna (demandado)**

Sentencia del 6 de mayo de 2010

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Ministerio de la Producción, en representación del Presidente de la República, contra los artículos 1°, 2°, 5° y 6° de la Ordenanza Regional N.º 007-2004-CR/GOB.REG.TACNA, emitida por el Gobierno Regional de Tacna.

Magistrados presentes:

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

[Firma]

[Firma]

[Firma]



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2

EXP. 00011-2008-PI/TC
LIMA
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima (Arequipa), a los 6 días del mes de mayo 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, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Ministerio de la Producción, en representación del Presidente de la República, contra los artículos 1°, 2°, 5° y 6° de la Ordenanza Regional N.° 007-2004-CR/GOB.REG.TACNA emitida por el Gobierno Regional de Tacna, 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	:	Presidente de la República, representado por el Ministerio de la Producción.
Norma sometida a control	:	El artículo 1° de la Ordenanza Regional N.° 007-2004-CR/GOB.REG.TACNA.
Derechos invocados	:	Lo establecido respecto a la competencia de los Gobiernos Regionales (artículo 192° de la Constitución).
Petitorio	:	Se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1°, 2°, 5° y 6° de la Ordenanza Regional N.° 007-2004-CR/GOB.REG.TACNA, su fecha 10 de abril de 2004, publicada el 1 de mayo de 2004.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3

III. NORMAS SUJETAS A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Artículo Primero de la Ordenanza Regional N.º 007-2004-CR/GOB.REG.TACNA, cuyo texto es el siguiente:

Artículo Primero.- Ratificar que en el litoral de la Región Tacna, sólo se permitirá la extracción de recursos hidrobiológicos dentro de las cinco millas marinas por los pescadores artesanales debidamente empadronados, en forma unipersonal o legalmente asociados.

Artículo Segundo de la Ordenanza Regional N.º 007-2004-CR/GOB.REG.TACNA, cuyo texto es el siguiente:

Artículo Segundo.- Créase dentro de la estructura del Gobierno Regional de Tacna, la Comisión de Vigilancia y control de la pesca artesanal dentro de las cinco millas marinas, cuya misión será además la vigilancia y control del uso de los recursos naturales en el área de pesca de toda la Región, con capacidad para sancionar a los responsables de acuerdo a los dispositivos vigentes.

Artículo Quinto de la Ordenanza Regional N.º 007-2004-CR/GOB.REG.TACNA, cuyo texto es el siguiente:

Artículo Quinto.- El Gobierno Regional acreditará a las personas que realizarán las actividades de vigilancia y control, previa capacitación y su autoridad será respaldada por la Policía Nacional y las autoridades marítimas Regionales y Nacionales.

Artículo Sexto de la Ordenanza Regional N.º 007-2004-CR/GOB.REG.TACNA, cuyo texto es el siguiente:

Artículo Sexto.- Encargar a las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico, Recursos Naturales y Medio Ambiente y Desarrollo Social, la elaboración del Reglamento de la Comisión de Vigilancia y Control con participación del Ministerio de la Producción.

IV. ANTECEDENTES

1. Argumentos de la demanda

La *causa petendi* en que se sustenta el *petitum* de la demanda 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 le han sido asignadas corresponden al Gobierno Nacional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4

Por ello considera que el referido Gobierno Regional, al emitir la citada ordenanza, ha excedido las competencias que le han sido otorgadas, pues éste carece de competencia para ratificar normas del Gobierno Nacional, más aún cuando, de acuerdo con el artículo 36° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, *"las normas y disposiciones del Gobierno Regional se adecuan al ordenamiento jurídico nacional, no pueden invalidar ni dejar sin efecto normas de otro Gobierno Regional ni de los otros niveles de gobierno"*.

Señala además que la mencionada ordenanza contraviene lo dispuesto por el Decreto Supremo N.º 012-2001-PE -Reglamento de la Ley General de Pesca- en tanto dispone que en la zona adyacente a la costa, esto es, en la comprendida entre las cero y cinco millas marinas, sólo se permite la pesca *"artesanal"*, excluyendo a la considerada como de *"menor escala"*, a pesar de que el Gobierno Nacional, a través del artículo 63.1 del Reglamento de la Ley General de Pesca, la ha autorizado, lo que vulnera los principios de jerarquía normativa, de competencia, de lealtad regional y de concordancia, y contraviene indirectamente la Constitución al transgredir el bloque de constitucionalidad.

Asimismo, afirma que la citada ordenanza desconoce los regímenes de excepción decretados por el Gobierno Nacional con la finalidad de autorizar la realización de las actividades extractivas de mayor escala en zonas distintas a las, que en principio, estaban autorizadas, como el establecido mediante el Decreto Supremo N.º 011-2005-PRODUCE, a través del cual se introdujo un régimen provisional de pesca de anchovetas en la Región de Tacna para las embarcaciones pesqueras cerqueras de *"mayor escala"*, y que a la fecha continúa vigente.

2. Contestación de la demanda

El Gobierno Regional de Tacna contesta la demanda señalando que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Producción, ha continuado emitiendo una serie de instrumentos normativos relativos al manejo y a la explotación de la anchoveta; tan es así que ha creado todo un sistema paralelo al establecido por la mencionada ordenanza.

Asimismo, refiere que estando a que no ha acaecido ninguno de los supuestos contemplados en la referida Ordenanza, se configura un supuesto de sustracción de la materia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5

V. FUNDAMENTOS

§ Delimitación del petitorio

1. Luego de analizar la documentación obrante en autos, se aprecia que lo esgrimido por el demandante se sintetiza en los siguientes cuestionamientos:
 - Dado que el Gobierno Regional de Tacna al emitir la Ordenanza Regional N.º 007-2004-CR/GOB.REG.TACNA, ratifica que sólo se permite la pesca "artesanal" en la zona adyacente a la costa, esto es, en el área comprendida entre las cero y cinco millas marinas, proscribiendo, entre otros tipos de pesca, a la considerada como de "menor escala", lo que hace es rebasar las competencias que le han sido otorgadas al citado Gobierno Regional, en la medida que menoscaba atribuciones propias del Gobierno Nacional.
 - Asimismo, colisiona con el Régimen Provisional de Pesca del recurso de anchoveta en la Región de Tacna establecido mediante el Decreto Supremo N.º 008-2005-PRODUCE, modificado por el Decreto Supremo N.º 011-2005-PRODUCE, según el cual, se permite que embarcaciones pesqueras "cerqueras de mayor escala" con permiso de pesca vigente operen a partir de una milla desde la línea de la costa.
2. Por tal motivo, 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 ellas, menoscabando atribuciones propias del Poder Ejecutivo.

§ Cuestiones procesales 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 007-2004-CR/GOB.REG.TACNA, la que, por cierto, 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 por cuanto tanto el demandante como el demandado reclaman su competencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6

4. En efecto, el demandante alega que:

- *"(...) las competencias de los gobiernos regionales están determinadas en el artículo 192° 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 (...)".*
- *"(...) se contraponen a los regímenes de excepción expedidos por el Gobierno Nacional, que utilizan a las embarcaciones pesqueras cerqueras de mayor escala a realizar actividad pesquera dentro de la zona reservada, por lo que este extremo deviene en inconstitucional, al excluir a un sector autorizado por el Gobierno Nacional, en el ámbito de su política sectorial pesquera (...)".*

Por su parte, el demandado indica que:

- *"(...) el Gobierno Nacional a través del Ministerio de la Producción ha continuado promulgando normas sobre el manejo y explotación del recurso anchoveta a mayor escala, comprendida fuera de 01 milla marina, originándose normas paralelas sobre el tema que motiva la Ordenanza en cuestión. (...)".*

5. Por ello resulta oportuno traer a colación lo prescrito por el artículo 110° 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

7

§ 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 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 debe 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.

§ Sobre la pretendida sustracción de la materia

10. Entre los argumentos esgrimidos por el demandado en la contestación de la demanda, se tiene que, en la medida que dicha ordenanza no ha sido implementada, ha operado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8

la sustracción de la materia. No obstante ello, tal argumento no puede ser amparado ya que dicha inoperancia no restringe su validez, ni su eficacia, ni tampoco garantiza que en el futuro el demandado lo implemente. Y es que, en el proceso de inconstitucionalidad, el análisis respecto de la constitucionalidad de la norma cuestionada se realiza desde una perspectiva abstracta, por lo que no resulta necesaria la presencia de acto lesivo alguno, como ocurre en el proceso de amparo.

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

11. Según el 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 por otro que *"(p)or ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares (...)"*.
12. 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"*.
13. 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, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley"*.
14. 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.
15. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9

lo dispuesto 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.

16. 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, y lo enuncia como *"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"*.

17. 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), se les asigna en materia pesquera, entre otras, las siguientes funciones:

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.*

(...).

18. 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.*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10

- 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.

19. Por su parte, el artículo 9° del Decreto Ley N.º 25977, Ley General de Pesca, dispone que *"(e)l 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"*.
20. Por tanto, y como se desprende de las normas glosadas, la reseñada es una competencia compartida por ambos niveles de gobierno, razón por la cual resulta necesaria la coordinación y cooperación entre ambos.

§ La Autonomía regional y la descentralización

21. En primer lugar, cabe advertir 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.
22. 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 potestades necesarias para garantizar su autogobierno.
23. No obstante, este Tribunal Constitucional estima pertinente dejar claramente establecido que autonomía en modo alguno debe confundirse con autarquía, toda vez



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11

que desde el mismo momento en que aquélla viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con pleno respeto de este último. De ahí que las competencias previstas en el artículo 192° no pueden llevar a obstaculizar o poner en una situación de detrimento tanto las competencias del Gobierno Nacional como las de otros Gobiernos Regionales.

24. Sin embargo, ello no quiere decir que el desarrollo y ejercicio de cada una de estas competencias 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 dicha institución, ya que se encuentra proscrita toda restricción injustificada o irrazonable.

25. 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.

§ Aplicación del *test de la competencia*

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

A) Principio de unidad. De acuerdo con este principio, el Estado peruano es unitario y descentralizado (artículo 43° 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 191° de la Constitución), y tienen la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículos 192. 6 y 200. 4 de la Constitución).

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12

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 subordenamientos que resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado, estos no deben contravenir 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 ello 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 niveles de gobierno.

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*, esto es, 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.

☐ 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 inciso 10) del artículo 192°. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13

28. 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 191° y 194° 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.

En ese sentido, 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 hablaría de entes autárquicos.

² GIANNINI, Massimo Severo. *Las regiones en Italia*. Madrid: Civitas, 1984. p. 46.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14

Por ello, tanto el Gobierno Nacional como el Gobierno Regional de Tacna 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 encargadas 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 las que vienen siendo cuestionadas 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 este bloque 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, tratándose de la regulación de determinadas materias, como la pesquera, el bloque de constitucionalidad está conformado, adicionalmente, por la Ley General de Pesca.

29.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15

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.

30. 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.

Análisis del caso concreto

31. En ese orden de ideas y consideraciones, y contrariamente a lo argumentado por el demandante, la ratificación de lo decretado por el Gobierno Nacional respecto a la exclusividad dentro de las cinco millas marinas de la pesca artesanal (art. 52°, inciso "j" de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales), no transgrede ni excede sus



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16

competencias dado que dicha ratificación no condiciona ni su vigencia, ni su validez, ni su eficacia, ya que es meramente declarativa.

32. Más bien, este Colegiado entiende que ello demuestra la congruencia entre la política sectorial en materia pesquera del Gobierno Nacional con la del Gobierno Regional, debido a que dicha "ratificación" en la práctica constituye un sometimiento a la política estatal. En consecuencia, la demanda deviene en infundada en este extremo.

33. Sin perjuicio de lo expuesto, resulta pertinente advertir que en tanto dichas leyes hayan sido creadas conforme a lo dispuesto en el Capítulo II "De la Función Legislativa" y el Capítulo III "De la Formación y Promulgación de las Leyes" del Título IV de nuestra Constitución, tal ratificación carece de efecto alguno en torno a la validez y eficacia de las normas referidas, debiendo interpretarse que, cuando la ordenanza menciona la palabra "ratificación", lo hace, precisamente, con la intención de someterse al marco jurídico de competencia nacional, sin que pueda en ningún caso suponerse que la norma nacional requiere para su plena vigencia y cumplimiento de la legitimación o ratificación de la norma regional.

34. De otro lado y en relación a que la mencionada Ordenanza Regional proscribe otros tipos de pesca, como la considerada como de "menor escala" en el área comprendida entre las cero y cinco millas marinas, este Tribunal Constitucional entiende 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 han sido desarrollado *supra*.

35. Sobre el particular, resulta pertinente advertir que si bien la garantía de la autonomía regional no impide que el legislador nacional regule materias que comparte con el Gobierno Regional, al hacerlo debe respetar su contenido esencial, esto es, que no se sujete o condicione la capacidad de autodesarrollo pleno de los Gobiernos Regionales a relaciones que se puedan presentar como arbitrarias, pues sobre aquél recae un mandato constitucional que lo obliga a abstenerse de 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, conforme enuncia el artículo 188° de la Constitución.

36. Por ello, estando a que no se configura el supuesto descrito en la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución, según el cual lo indicado en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17

considerando precedente se encuentra supeditado a la existencia de disponibilidad pre upuestal y de gasto público, corresponde desestimar la demanda en este extremo, más aún cuando la restricción a la libre iniciativa privada y a la libertad de empresa, introducida por el Gobierno Regional, se encuentra plenamente justificada en atención a que, de acuerdo con nuestra Constitución Ecológica, mientras el Estado tiene la obligación de proteger las riquezas naturales de la Nación, los particulares tienen el deber de preservarlo, dada su calidad de contribuyentes sociales.

37. En tal sentido, cuando la generación lucrativa de ciertas empresas pesqueras entra en conflicto con el bienestar colectivo o la defensa de los bienes que resultan indispensables para que la vida humana siga desarrollándose, la interpretación que de la Constitución se haga debe preferir el bienestar de todos y la preservación de toda clase de vida, toda vez que la Economía Social de Mercado condiciona la participación de los grupos económicos al respeto del bien común y del interés general, estableciendo límites para que la democracia constitucional no sea un espacio donde se impongan las posiciones de los más poderosos económicamente en detrimento de los demás bienes jurídicos protegidos constitucionalmente.
38. Consecuentemente, y por los argumentos expuestos, la demanda debe ser desestimada.

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. VÍCTOR ADORES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR