EXP N. ° 0024-2006-PI/TC
LIMA
MINISTERIO DE TRANSPORTES
Y COMUNICACIONES

SENTENCIA
DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Síntesis

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Procurador Público a cargo de los asuntos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (demandante) contra la Ordenanza Regional N.° 005-2005-REGION CALLAO-CR, promulgada por el Gobierno Regional del Callao, la Ordenanza Regional N.° N° 009-2005-GORE-ICA, promulgada por el Gobierno Regional de Ica; la Ordenanza Regional N.°019-2005-REGION ANCASH/CR, promulgada por el Gobierno Regional de Áncash; la Ordenanza Regional N.° 002-2006-CR/RLL, promulgada por el Gobierno Regional de La Libertad y la Ordenanza Regional N.° 096-2005/GRP-CR, promulgada por el Gobierno Regional de Piura.

Magistrados firmantes:

LANDA ARROYO
ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ

EXP N. ° 0024-2006-PI/TC
LIMA
MINISTERIO DE TRANSPORTES
Y COMUNICACIONES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de julio de 2007, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Landa Arroyo, Presidente; Gonzales Ojeda, Vicepresidente; Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Vergara Gotelli y Mesía Ramírez, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto discordante del magistrado Gonzales Ojeda.

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Procurador Público del Ministerio de Transportes y Comunicaciones contra la Ordenanza Regional N.° 005-2005-REGION CALLAO-CR, promulgada por el Gobierno Regional del Callao; la Ordenanza Regional N° 009-2005-GORE-ICA, promulgada por el Gobierno Regional de Ica; la Ordenanza Regional N.° 019-2005-REGION ANCASH/CR, promulgada por el Gobierno Regional de Áncash; la Ordenanza Regional N.° 002-2006-CR/RLL, promulgada por el Gobierno Regional de La Libertad y la Ordenanza Regional N.° 096-2005/GRP-CR, promulgada por el Gobierno Regional de Piura, que crean autoridades portuarias regionales y fijan la conformación del directorio de cada una de dichas autoridades.

II. DATOS GENERALES

Tipo de proceso : Proceso de Inconstitucionalidad.

Demandante : Procurador Público del Ministerio de Transportes

Normas sometidas a control: Ordenanza Regional N.° 005-2005-REGION CALLAO-CR, promulgada por el Gobierno Regional del Callao; Ordenanza Regional N° 009-2005-GORE-ICA, promulgada por el Gobierno Regional de Ica; Ordenanza Regional N.° 019-2005-REGION ANCASH/CR, promulgada por el Gobierno Regional de Áncash; Ordenanza Regional N.° 002-

2006-CR/RLL, promulgada por el Gobierno Regional de La Libertad y Ordenanza Regional N.° 096-2005/GRP-CR, promulgada por el Gobierno Regional de Piura.

Normas constitucionales cuya vulneración se alega: Artículos 43°, 189°, 191 y 192°, de la Constitución, que regulan el principio de separación de poderes, la unidad e integridad del Estado, la autonomía de los gobiernos regionales, el principio de lealtad constitucional y las relaciones de colaboración y cooperación entre niveles de gobierno.

III. NORMAS CUESTIONADAS

1. Ordenanza Regional N.° 005-2005-REGION CALLAO-CR.

Artículo Primero.- CONSTITUIR dentro del Gobierno Regional del Callao la Autoridad Portuaria Regional.
Artículo Segundo.- CONFORMAR el Directorio de la Autoridad Portuaria Regional del Gobierno Regional del Callao, el cual estará integrado por los representantes de las instituciones y organizaciones señaladas en el artículo 28 de la Ley del Sistema Portuario Nacional, siendo los integrantes de las mismas: a) Un representante de la Autoridad Portuaria Nacional; b) Un representante del Gobierno Regional; c) Un representante del Gobierno Municipal Provincial, en donde se localiza el puerto principal de su jurisdicción; d) Un representante del sector privado de los usuarios portuarios de la Región; y e) Un representante de los trabajadores de las administradoras portuarias de la región.

2. Ordenanza Regional N.° 009-2005-GORE-ICA.

Artículo Primero.- Del Objeto de la Norma. Establecer dentro del ámbito territorial del Gobierno Regional de Ica la Autoridad Portuaria Regional, con personería jurídica de derecho público interno, con patrimonio propio y con autonomía técnica, económica y financiera.
Artículo Segundo.- Del Directorio. El Directorio de la Autoridad Portuaria Regional del Gobierno Regional de Ica estará integrada por:
- Un representante de la Autoridad Portuaria Nacional.
- Un representante del Gobierno Regional designado por el Consejo Regional.

- Un representante de la Municipalidad Provincial de Nasca y Pisco.
- Un representante del sector privado de los Usuarios Portuarios del departamento de Ica.
- Un representante de los Trabajadores de las Administradoras Portuarias del departamento de Ica.
Artículo Tercero.- De sus competencias. La Autoridad Portuaria Regional es el órgano competente dentro del ámbito de su jurisdicción, para planificar, ejecutar y controlar las políticas de su jurisdicción, para planificar, ejecutar y controlar las políticas del desarrollo portuario en armonía con el Plan Nacional del Desarrollo Portuario y de acuerdo a las disposiciones emitidas por la Autoridad Portuaria Nacional.
Artículo Cuarto.- De sus atribuciones. Además de las consideraciones en la Ley del Sistema Portuario Nacional sus atribuciones están previstas en el Art. 29 de la Ley N° 27943.
Artículo Quinto.- Del Gerente General. La Autoridad Portuaria Regional del Gobierno Regional de Ica tendrá una Gerencia General, que funcionará como órgano encargado de la administración de la Institución y de la implementación de las políticas del Directorio y será designado a través de Concurso Público.

3. Ordenanza Regional N.° 019-2005-REGION ANCASH-CR.

Artículo Primero.- CONSTITUR la AUTORIDAD PORTUARIA REGIONAL en el Gobierno Regional de Ancash.
Artículo Segundo.- CONFORMAR, el Directorio de la Autoridad Portuaria Regional de Ancash, el cual estará integrado por los representantes de las instituciones y organizaciones señaladas en el artículo 28 de la Ley N° 27943 - Ley del Sistema Portuario Nacional, siendo los integrantes los siguientes:
a) Un Representante de la Autoridad Portuaria Nacional.
b) Un representante del Gobierno Regional de Ancash.
c) Un representante del Gobierno Municipal Provincial, en donde se localiza el puerto principal de su jurisdicción.
d) Un representante del sector privado de los usuarios portuarios de la Región.
e) Un representante de los trabajadores de las administradoras portuarias de la Región.

4. Ordenanza Regional N.º 002-2006-CR/RLL.

Artículo Primero.-CONSTITUIR, la Autoridad Portuaria Regional dentro del Gobierno Regional de la Libertad.
Artículo Segundo.- CONFORMAR, el Directorio de la Autoridad Portuaria Regional del Gobierno Regional de La Libertad, el cual estará compuesto por cinco integrantes, según el artículo 28º de la Ley N.º 27943- Ley del Sistema Portuario Nacional, representantes del Gobierno Regional, un representante del Gobierno Municipal Provincial en donde se localiza el puerto principal de su jurisdicción, un representante del sector privado de los usuarios portuarios de la Región y un representante de los trabajadores de las administradoras portuarias de la Región.
Artículo Tercero.-FACULTAR, al Presidente Regional del Gobierno Regional La Libertad a designar, vía Resolución Ejecutiva Regional, al representante del Gobierno Regional ante la Autoridad Portuaria Regional quien lo presidirá.
Artículo Cuarto.- Facultar al Presidente Regional de La Libertad a reglamentar, vía Decreto Regional, la presente Ordenanza Regional, en el cual se constituirá el Consejo Consultivo de la Autoridad Portuaria Regional en la que tendrán amplia participación los representantes de todos los gremios portuarios de la Región La Libertad.

5. Ordenanza Regional N.º 096-2005-GRP-CR.

Artículo Primero.- CONSTITUIR, la Autoridad Portuaria Regional de Piura integrante del Sistema Portuario Nacional, como un ente con personería jurídica de derecho público interno, patrimonio propio y autonomía técnica, económica y financiera, dependiente del Gobierno Regional Piura.
Artículo Segundo.- CONFORMAR, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Nº 27943 - Ley del Sistema Portuario Nacional, el Directorio de la Autoridad Portuaria Regional de Piura, el cual estará integrado por los representantes de las instituciones y organizaciones siguientes:
a) Un representante de la Autoridad Portuaria Nacional.
b) Un representante del Gobierno Regional de Piura, quien la presidirá.
c) Un representante del Gobierno Municipal Provincial de Paita.

d) Un representante del sector privado de los usuarios portuarios de la Región.
e) Un representante de los trabajadores de las administradoras portuarias de la región.
Artículo Tercero.- El Directorio de la Autoridad Portuaria Regional, una vez instalado, elaborará en un período no mayor de sesenta días el Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Portuaria Regional en concordancia con el Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional.

IV. ANTECEDENTES

1. Argumentos de la demanda

Con fecha 29 de setiembre de 2006 el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones en representación del Presidente de la República interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza N° 005-2005-REGION CALLAO-CR emitida por el Gobierno Regional del Callao, la Ordenanza N° 009-2005-GORE-ICA emitida por el Gobierno Regional de Ica, la Ordenanza N° 019-2005-REGION ANCASH/CR emitida por el Gobierno Regional de Áncash, la Ordenanza N° 002-2006-CR/RLL emitida por el Gobierno Regional de La Libertad; y la Ordenanza N° 096-2005/GRP-CR emitida por el Gobierno Regional de Piura, en el extremo que crean autoridades portuarias y conforman sus directorios en las respectivas regiones, alegando que vulneran el principio de separación de poderes, la unidad e integridad del Estado, la autonomía de los gobiernos regionales, el principio de lealtad constitucional y las relaciones de colaboración y cooperación entre niveles de gobierno; y que dichas normas cometen en su integridad una infracción indirecta de la Constitución.

En concreto, sostiene que con la expedición de las citadas Ordenanzas se pretende crear una Autoridad Portuaria Regional, no obstante que dicha facultad recae sobre la Autoridad Portuaria Nacional; y aduce que la creación de una Autoridad Portuaria Regional constituye una competencia compartida entre el Gobierno Regional y el Gobierno Nacional -representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones-, el cual ha delegado sus funciones en la Autoridad Portuaria Nacional, órgano descentralizado que es el único facultado para crear una autoridad portuaria regional, conforme lo establecen el artículo 19° de la Ley del Sistema Nacional de Puertos y el artículo 19° de la Ley del Poder Ejecutivo.

Argumenta también que la Autoridad Portuaria Nacional tiene la facultad de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, debido a que es un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones encargado de administrar y organizar el Sistema

Nacional de Puertos, así como el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, el mismo que debe ser aprobado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante Decreto Supremo; y que no obstante que los gobiernos regionales son autónomos, su actuación debe encontrarse en consonancia con las políticas y planes de alcance nacional, por lo que las Ordenanzas cuestionadas se han dictado contraviniendo estos (artículo 43 de la Constitución).

Sostiene que el diseño de las políticas y planes sectoriales nacionales es competencia del Gobierno Nacional, competencia indelegable a otros niveles de gobierno; que los planes y políticas relativos a puertos deben ser establecidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, atribución también indelegable a otros niveles de gobierno; que de acuerdo al artículo 27° de la Ley del Sistema Portuario Nacional, las autoridades portuarias regionales son establecidas según el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, por lo que las ordenanzas cuestionadas lo transgreden; que todo gobierno regional está obligado a cumplir el referido plan, de modo que los demandados vulneran el Plan Nacional de Desarrollo Portuario mediante la creación de puertos, desconociendo la existencia de las autoridades portuarias regionales del norte, norte medio, centro y sur; que de acuerdo al referido artículo las autoridades portuarias regionales serán establecidas en un puerto o conjunto de puertos marítimos fluviales o lacustres, tal como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo Portuario a partir de la jerarquización de la infraestructura pública; y que los gobiernos regionales solo pueden proponer la creación de una Autoridad Portuaria Regional, pero carecen de competencia para crearla por sí mismos.

Finalmente, argumenta que los gobiernos regionales demandados han regulado materias respecto de las cuales carecían de competencia expresa, vulnerando de esta manera la distribución de competencias establecida en la Constitución, la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley del Sistema Portuario Nacional y la Ley del Poder Ejecutivo.

2. Contestación de la demanda

Gobierno Regional de Ica

El Procurador Público del Gobierno Regional de Ica, debidamente autorizado por el Presidente del Gobierno Regional, con fecha 10 de enero de 2007 contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente y/o infundada por las siguientes consideraciones:

a) Que los gobiernos regionales tienen la potestad de dictar normas sobre asuntos de su competencia, tal como lo estipula el artículo 192°, inciso 6, de la Constitución.

b) Que de conformidad con el artículo 191°, los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; promueven el desarrollo y la economía regional; y fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos, en armonía con las políticas y planes nacionales.

c) Que las regiones son unidades territoriales geoeconómicas con diversos recursos naturales, sociales e institucionales, de acuerdo al artículo 28° de la Ley de Bases de la Regionalización; y que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del gobierno regional conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización.

d) Que la Ley del Sistema Portuario Nacional regula todo lo referido a las actividades y servicios del sistema portuario, define el Plan Nacional de Desarrollo Portuario y las Autoridades Portuarias Regionales como parte integrante del Sistema Portuario Nacional a partir de la jerarquización de la infraestructura pública y los activos que realice el Poder Ejecutivo por mandato de la Ley Orgánica. Agrega que dicha norma señala que la Autoridad Portuaria Regional es el órgano competente dentro de su jurisdicción para planificar, efectuar y controlar las políticas de desarrollo portuario de los puertos que se encuentren en ella y para seleccionar a los representantes que la compondrán.

e) Que la Ordenanza Regional no contraviene ninguna política nacional, pues los gobiernos regionales tienen competencia para desarrollar y administrar la infraestructura portuaria regional. Agrega que no es posible que la Autoridad Portuaria Regional abarque distintas regiones al no ser viable la integración de ellas.

Gobierno Regional del Callao

El Presidente Regional del Callao, don Alexander Kouri Bumachar, y el Procurador Público Regional, con fecha 19 de junio de 2007, contestan la demanda solicitando que sea declarada infundada, por las siguientes consideraciones:

a) Que la emisión de la Ordenanza Regional se hizo sobre la base del Dictamen de la Comisión de Desarrollo Económico del Gobierno Regional del Callao, el mismo que tuvo sustento en el Informe Técnico de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico y la Gerencia de Asesoría Jurídica de la entidad; que tales documentos se fundamentan en que la Ley del Sistema Nacional Portuario, al establecer la política portuaria nacional, se basó en el fomento de la descentralización y la desconcentración del sistema portuario y que las atribuciones de carácter ejecutivo de la Autoridad Portuaria Nacional son delegables a las autoridades portuarias regionales de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Portuario; y que tienen personería jurídica de derecho público interno, patrimonio propio y dependen de los gobiernos regionales, tal como lo establece el artículo 27° de la referida norma. Agrega que la Ley señala que la Autoridad Portuaria Nacional ejercerá las referidas atribuciones en tanto no se cree la Autoridad Portuaria Regional.

b) Que existen razones de índole estratégico para la emisión de la ordenanza cuestionada, toda vez que el Callao es el primer puerto compuesto por los terminales portuarios de las refinerías de Conchán y La Pampilla, así como Cementos Lima.

c) Que la Ley del Sistema Nacional Portuario establece que los gobiernos regionales pueden proponer a la Autoridad Portuaria Nacional la formación de autoridades portuarias regionales; que su directorio tiene atribuciones para crear y extinguir las autoridades portuarias regionales que correspondan; y que las autoridades portuarias regionales conformadas por el Plan Nacional de Desarrollo Portuario incluyen a las instalaciones portuarias y puertos del Callao, entre otras.

d) Que los informes técnicos emitidos por las distintas áreas del gobierno regional y por el asesor en asuntos portuarios no han hecho mención a las disposiciones pertinentes, por lo que no se logró la formación de la Autoridad Portuaria Regional de manera consensuada.

Declaración de rebeldía de algunos demandados

Mediante Resolución de fecha 2 de julio de 2007 se resolvió declarar en rebeldía al Gobierno Regional de La Libertad, al Gobierno Regional de Ancash y al Gobierno Regional de Piura, al no haber cumplido con contestar la demanda de inconstitucionalidad en el plazo concedido.

V. FUNDAMENTOS

&1. Delimitación del petitorio de la demanda

1. La pretensión se circunscribe a que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional N.° 005-2005-REGION CALLAO-CR, promulgada por el Gobierno Regional del Callao; la Ordenanza Regional N° 009-2005-GORE-ICA, promulgada por el Gobierno Regional de Ica; la Ordenanza Regional N.° 019-2005-REGION ANCASH/CR, promulgada por el Gobierno Regional de Áncash; la Ordenanza Regional N.° 002-2006-CR/RLL, promulgada por el Gobierno Regional de La Libertad y la Ordenanza Regional N.° 096-2005/GRP-CR, promulgada por el Gobierno Regional de Piura, así como las demás normas conexas que se expidan hasta que el Tribunal emita sentencia.

&2. Sustracción de la materia controvertida respecto a la Ordenanza Regional N.° 019-2005-REGION ANCASH-CR

2. En cuanto a la constitucionalidad de la Ordenanza N.° 019-2005-REGION ANCASH-CR. se aduce que mediante el citado dispositivo legal el Gobierno Regional de Ancash ha constituido

la Autoridad Portuaria Regional y fijado la conformación del directorio de dicha autoridad, vulnerándose los artículos 43°, 189°, 191° y 192° de la Constitución.

3. Sin embargo, con fecha 14 de diciembre de 2006, se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ordenanza Regional N.° 024-2006-REGION ANCASH –CR, que mediante el Artículo Único deroga la ordenanza cuestionada.

&3. *Test* de la competencia

4. Este Colegiado estima que la resolución de la presente controversia exige la aplicación del *test de la competencia*, de modo que se impone reseñar sus principios y cláusulas. De acuerdo con lo señalado en sentencia anterior (SSTC 0020 y 0021-2005-PI/TC, fundamentos 32 a 79), el *test* de la competencia está estructurado según determinados principios constitucionales, los que a continuación se precisan.

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

6. El proceso de descentralización parte de la unidad y va desarrollando las competencias en los gobiernos regionales para evitar el centralismo; las regiones se establecen dentro del Estado unitario y a partir de él, por lo que la competencia es residual, lo que significa que la competencia que no ha sido asignada claramente o simplemente no ha sido asignada, queda en el Estado unitario.

- 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 aquél 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, a fin de que regular el reparto competencial de los Gobiernos Regionales y Municipales.

- De este principio se derivan, a su vez, deberes concretos tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos regionales. Así, el gobierno nacional debe observar el *principio de lealtad regional*, lo que implica su cooperación y colaboración con los gobiernos regionales. Del mismo modo, los gobiernos regionales deben cumplir el *principio de lealtad nacional*, en la medida en que no pueden afectar, a través de sus actos normativos,

fines estatales; por ello no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales que se derivan de la Constitución.

- Principio de taxatividad y cláusula de residualidad. Si bien es cierto que la cláusula de residualidad no está expresamente reconocida en la Constitución, sí es posible que se entienda reconocida tácitamente en el artículo 192.10. Por tanto, las competencias regionales sólo serán aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo de descentralización, de modo que lo que no esté señalado en ellas, será de competencia exclusiva del gobierno central. Los gobiernos regionales, por tanto, no tienen más competencias que las que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido. De ahí que se encuentren sometidos al principio de taxatividad, y que las competencias que no les han sido conferidas expresamente correspondan al gobierno nacional (*cláusula de residualidad*).

- Principio de control y tutela.– La exigencia que proyecta este principio consiste en que los gobiernos regionales y locales están sujetos a instancias de control y tutela por parte de órganos nacionales competentes. Tal principio, que se encuentra recogido en el artículo 199.° de la Constitución, señala que los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de control y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente; pero también a un sistema de control interno.

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

D*istribución de competencias*.– En el Estado unitario y descentralizado regional, la potestad normativa está distribuida entre órganos nacionales y regionales, además de los locales. La autonomía político-normativa de los gobiernos regionales supone la facultad de crear derecho y no sólo de ejecutarlo. Precisamente por ello, el Estado debe concebirse como un Estado "unitario y descentralizado", es decir, como aquel en el que la descentralización, al alcanzar una manifestación político-normativa, fundada en el 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). La creación de gobiernos regionales con competencias normativas comporta la introducción de tantos subsistemas normativos como gobiernos regionales existan al interior del ordenamiento jurídico peruano. Pero la articulación de las fuentes en un ordenamiento de tal naturaleza no puede efectuarse exclusivamente bajo los alcances del principio de jerarquía, sino conforme al principio de competencia. En efecto, dado que las ordenanzas regionales son normas con rango de ley (artículo 200.4 de la Constitución), no

se encuentran jerárquicamente subordinadas a las leyes nacionales del Estado, por lo que para explicar su relación con éstas no hay que acudir al principio de jerarquía, sino al principio de competencia, pues tienen un ámbito normativo competencial distinto.

- El bloque de constitucionalidad para la evaluación de las ordenanzas regionales cuestionadas. En el bloque de constitucionalidad cuentan tanto las leyes orgánicas que desarrollan el régimen constitucional de los Gobiernos Regionales como también las leyes que tengan relación con esta materia.

  (1) La integración en el Bloque de Constitucionalidad de las leyes orgánicas– Las leyes orgánicas encargadas de determinar las competencias de los gobiernos regionales son la LBD y la LOGR. Dichas competencias, de conformidad con el artículo 13.° de la referida ley, pueden ser exclusivas, compartidas o delegadas. En tanto las competencias compartidas dan lugar a funciones específicas que cada uno de los niveles de gobierno debe llevar a cabo, tales funciones, en el caso de los gobiernos regionales, han sido recogidas en su respectiva ley orgánica; específicamente en sus artículos 47.° a 64.° De este modo, la validez de las ordenanzas regionales se encuentra sujeta al respeto del marco normativo establecido tanto en la LBD como en la LOGR, por lo que éstas forman parte del parámetro de control en la presente causa.

  (2) La integración en el Bloque de Constitucionalidad de otras normas legales.– Lo anterior no significa que allí se agoten las normas que pueden conformar el bloque de constitucionalidad. La apertura de éste a otras normas, sean éstas leyes orgánicas o simples leyes estatales o decretos legislativos, depende del tipo de materias que hayan sido reguladas por una ordenanza regional y, particularmente, de la clase de competencia (exclusiva, compartida o delegable) de que se trate. Existe, por tanto, un parámetro "natural" de control de constitucionalidad de las ordenanzas regionales, que se encuentra integrado por la Constitución, la LBD y la LOGR; pero también, tratándose de la regulación de determinadas materias, el bloque de constitucionalidad puede estar conformado, adicionalmente, por otras leyes nacionales. En estos casos, dichas normas forman parte de lo que podría denominarse un parámetro "eventual" de constitucionalidad.

&4. Integración del Bloque de Constitucionalidad

7. En las sentencias N.^{os} 020-2005-AI/TC y 021-2005AI/TC este Tribunal ha precisado que las competencias de los gobiernos regionales se encuentran previstas en el artículo 192° de la Constitución. Sin embargo, dicha enumeración no es cerrada, pues el propio precepto delega en la ley la posibilidad de establecer otras competencias que pueden ajercer por los gobiernos regionales. En efecto, por un lado, el inciso 7 del artículo 192°, establece que los gobiernos regionales son competentes para promover y regular actividades y/o servicios en

materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley; mientras que, de otro, el inciso 10 del mismo artículo estipula que los gobiernos regionales son competentes para ejercer las demás atribuciones inherentes a su función conforme a ley.

8. Asimismo, se señaló que las leyes orgánicas encargadas de determinar las competencias de los gobiernos regionales son la LBD y la LOGR. Dichas competencias, de conformidad con el artículo 13° de la referida ley, pueden ser exclusivas, compartidas o delegadas.

9. El artículo 79° del CPConst. establece que "Para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona". En el presente caso, adicionalmente forman parte del bloque de constitucionalidad la Ley del Sistema Nacional Portuario.

&5. La competencia del gobierno nacional en materia de transporte marítimo, fluvial y lacustre

10. El demandante señala que la facultad de crear una autoridad portuaria constituye competencia de la Autoridad Portuaria Nacional y no de cada gobierno regional, por cuanto los gobiernos regionales solo pueden proponer la creación de una autoridad portuaria regional, pero carecen de competencia para crearla por sí mismos.

11. Por su parte, los demandados argumentan que corresponde a los gobiernos regionales, a través de la autoridad portuaria regional, la facultad de planificar, efectuar y controlar las políticas de desarrollo portuario de los puertos que se encuentren dentro de su jurisdicción territorial geoeconómica. Asimismo, arguyen que la ordenanza regional no contraviene ninguna política nacional, pues consideran que los gobiernos regionales tienen competencia para desarrollar y administrar la infraestructura portuaria regional.

12. En tal sentido, resulta necesario precisar si la creación de autoridades portuarias regionales es una competencia del gobierno nacional o de los gobiernos regionales.

13. A juicio de los demandantes, las ordenanzas cuestionadas se sustentan en los incisos 7 y 10 del artículo 192.° de la Constitución, así como en la LBD y en la LOGR.

14. El inciso 7 del artículo 192.° de la Constitución señala que los gobiernos regionales son competentes para promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.

15. A su vez, el artículo 27° de la Ley del Sistema Nacional de Puertos señala que las Autoridades Portuarias Regionales son órganos integrantes del Sistema Portuario Nacional, que serán establecidos en un puerto o conjunto de puertos marítimos fluviales o lacustres, según lo establezca el Plan Nacional de Desarrollo Portuario a partir de la jerarquización de la infraestructura pública y los activos que realice el Poder Ejecutivo por mandato de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

&6.Principio de taxatividad y cláusula de residualidad

Así las cosas, debería interpretarse que los gobiernos regionales demandados, al expedir las normas referidas, se han considerado competentes para crear autoridades portuarias regionales en sus respectivas regiones, por lo que, de conformidad con los principios de supremacía constitucional y taxatividad, la validez constitucional de dichas normas se encontraría supeditada a que la Constitución, la LBD o la LOGR le hayan conferido a los gobiernos regionales dicha competencia, y, en tal supuesto, que ello se haya desarrollado en armonía con las políticas nacionales sobre la materia.

A pesar de que no aparece expresamente, ni por interpretación que constituya competencia de estos gobiernos, la creación de autoridades portuarias regionales, los gobiernos regionales se encuentran sometidos a un principio de taxatividad en el ejercicio de sus competencias, pues éstas deben encontrarse expresamente previstas en el ordenamiento jurídico nacional. En caso contrario, bajo la cláusula de residualidad implícita en todo Estado unitario y descentralizado, la competencia debe entenderse como propia del gobierno nacional.

No obstante ello, el artículo 25° del la Ley del Sistema Portuario Nacional estipula que el Directorio de la Autoridad Portuaria Nacional es el órgano máximo de la Autoridad Portuaria Nacional; asimismo, el inciso f) del artículo 110° de su Reglamento señala claramente que es atribución del Directorio la creación y extinción de las autoridades portuarias regionales que correspondan al mejor funcionamiento del Sistema Portuario Nacional, designando su representante ante los directorios. Finalmente, dicha norma determina que en tanto no se establezcan autoridades portuarias regionales la autoridad Portuaria Nacional ejercerá las atribuciones señaladas en la ley y los gobiernos regionales solo están facultados para proponer autoridad portuarias.

&7.Principio de cooperación y lealtad nacional y regional

16. La Vigésimo Primera Disposición Transitoria y Final de la Ley del Sistema Portuario Nacional estipula que la Autoridad Portuaria Nacional establece normas técnicas para el funcionamiento de las autoridades portuarias regionales y también que, a través del Plan Nacional de Desarrollo Portuario, se establece el funcionamiento de las autoridades portuarias regionales, así como el ámbito y la calificación de los puertos, y la jerarquización de los activos y proyectos, en concordancia con las políticas sectoriales.

17. Por otro lado, si bien los gobiernos regionales tienen competencia para promover y regular actividades en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía minería, vialidad, comunicaciones, salud, medio ambiente y otras atribuciones inherentes a su función conforme a ley, dichas atribuciones se deberán ejercer en concordancia con las políticas nacionales y locales de desarrollo, tales como el Plan Nacional de Desarrollo Portuario.

&8.La autonomía de los gobiernos regionales

18. Los demandados amparan la emisión de las ordenanzas en cuestión en el artículo 191° de la Constitución, que establece que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa. Tal como ha interpretado el Tribunal Constitucional, la autonomía 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 forma parte y que está representada no sólo por el Estado, sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste (STC 0012-96-AI/TC); esto significa que ningún organismo autónomo es absolutamente independiente en sus decisiones, pues ello no se condice con el Estado unitario que es la entidad prevaleciente.

&9.Ámbito territorial de las autoridades portuarias regionales

19. Respecto al argumento del Gobierno Regional de Ica y del Callao -mediante el que se sostiene que las regiones son unidades territoriales geoeconómicas con diversos de recursos naturales, sociales e institucionales de acuerdo al artículo 28° de la Ley de Bases de la Regionalización- el artículo 27° de la Ley del Sistema Portuario Nacional, norma que conforma el bloque de constitucionalidad, establece que las Autoridades Portuarias Regionales, como parte del Sistema Portuario Nacional, se distribuirán en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario en un puerto o conjunto de puertos marítimos, fluviales y lacustres, a partir de la jerarquización de la infraestructura pública y los activos que realice el Poder Ejecutivo conforme el artículo 45° de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Este último estipula que el gobierno nacional tiene competencia exclusiva para definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, en concordancia con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República, ejercicio que se hará bajo los criterios de orden técnico- normativo y en la forma establecida por ley. En tal sentido, el Plan Nacional de Desarrollo Portuario ha establecido cinco autoridades portuarias regionales (norte, norte medio, centro, sur y oriente).

20. En consecuencia, al haberse constituido autoridades portuarias regionales en el ámbito de las circunscripciones territoriales de los gobiernos regionales demandados, se está expidiendo normas que se encuentran en contradicción con los intereses nacionales, competencias exclusivas y compatibles que se derivan de la Constitución, vulnerándose de tal forma el artículo 190°, en la parte en la que establece que mediante ley se determinan las facultades y competencias adicionales de las regiones, así como el artículo 192° que señala que el desenvolvimiento de los gobiernos regionales debe llevarse a cabo en armonía con las políticas y planes nacionales de desarrollo.

&10.Competencia compartida de los gobiernos regionales

21. Respecto al argumento del Gobierno Regional del Callao de que su Directorio tiene atribuciones para crear y extinguir las autoridades portuarias regionales que correspondan, a criterio de este Colegiado la creación de autoridades portuarias regionales pertenece al ámbito de competencias compartidas que se desarrolla en el inciso 2° del artículo 10° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, según la cual: "Son competencias compartidas, de acuerdo al artículo 36° de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N.° 27783, las siguientes: (...) 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".

&11. Determinación del órgano competente para designar a las autoridades portuarias regionales

22. El gobierno nacional, el Gobierno Regional de Ica, el Gobierno Regional del Callao, el Gobierno Regional de Áncash, el Gobierno Regional de La Libertad y el Gobierno Regional de Piura 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. En la medida en que el gobierno nacional, tal como se ha determinado en el presente caso, ostenta competencia para crear y conformar autoridades portuarias Regionales, no puede perder de vista las necesidades concretas de los gobiernos regionales en los que existe tráfico portuario dentro del ámbito territorial sobre el que tienen jurisdicción.

23. En consecuencia, así como los gobiernos regionales tienen el deber de observar el *principio de cooperación y lealtad nacional*, al gobierno nacional le corresponde también el deber de cooperación para con los gobiernos regionales *–lealtad regional–*, más aún si uno de los deberes constitucionales del Estado es el de promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación (artículo 44.° de la Constitución).

EXP N. ° 0024-2006-PI/TC
LIMA
MINISTERIO DE TRANSPORTES
Y COMUNICACIONES

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, inconstitucionales la Ordenanza N.° 005-2005-REGION CALLAO- CR, la Ordenanza N.° 009-2005-GORE-ICA, la Ordenanza N.° 019-2005-REGION ANCASH-CR, la Ordenanza N.° 002-2006-CR/LL y la Ordenanza N.° 096-2005-GRP-CR.

2. Declarar que carece de objeto emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia respecto a la Ordenanza N.° 019-2005-REGION-ANCASH/CR, por haberse producido la sustracción de la materia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LANDA ARROYO
ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N.º 0024-2006-PI/TC
LIMA
MINISTERIO DE TRANSPORTES
Y COMUNICACIONES

VOTO DISCORDANTE DEL MAGISTRADO GONZALES OJEDA

Emito este voto por no compartir el sentido del fallo, sustentado en los fundamentos siguientes:

1. Es necesario tener en cuenta que la interpretación del principio de subsidiaridad debe realizarse de manera sistemática, a la luz de las prescripciones constitucionales que realizan el reparto de competencias, y que las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente, entendiéndose que cuando la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el inciso 10) del artículo 8, define el criterio de subsidiaridad considera, que el gobierno más cercano a la población es el más idóneo. En virtud del principio de subsidiaridad las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población, si se realizan descentralizadamente.

2. La descentralización consiste en la transferencia de funciones y la correspondiente facultad de decisión en los aspectos políticos, económicos y administrativos del centro a la periferia (provincias) buscando un desarrollo homogéneo de las regiones y orientado a superar las desigualdades y desequilibrios existentes en nuestro país. La descentralización político-administrativa constituye el establecimiento de entidades locales y regionales con autonomía política y representativa.

3. El centralismo y Estado unitario no son conceptos identificables que se presenten bajo una misma faz. El estado unitario se distingue del estado federal porque tiene un único centro desde donde nace el ordenamiento jurídico fundamental de la nación. El que exista un Estado unitario no significa centralizar potestades y competencias en un único órgano central. Precisamente, el Estado unitario admite diversas formas descentralizadas, mediante órganos autónomos cuyas características mínimas serían su dimensión territorial intermedia (entre los municipios provinciales y el gobierno central) su potestad normativa, su autonomía económica y administrativa (con rentas propias) y su carácter electivo o representativo. La descentralización no es una simple desconcentración, no es solo una estrategia de funcionamiento y acción que genera ciertas esferas de autonomía, mediante corporaciones o juntas subordinadas jerárquicamente al gobierno central, con funcionarios nombrados por el propio Presidente de la República o por ministro del respectivo sector. La Descentralización es, conforme al artículo 188 de la Constitución, una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo del país. Por ello, al otorgarse competencia a los

gobiernos regionales para crear y conformar autoridades regionales portuarias, no se está contraviniendo la norma constitucional; por el contrario, se está concretando el proceso de descentralización.

4. La unidad nacional no solo es un principio organizativo del Estado, un fin o un objetivo, un deber o un límite del legislador; también –y sobre todo– es un presupuesto para su existencia. El Estado peruano es unitario (artículo 43 de la Constitución Política del Perú), aunque políticamente descentralizado, pues está compuesto por un único poder originario y por múltiples poderes derivados. La imposición que debe adoptar el Estado se deriva de la posición de superioridad en el que se encuentra y que coordina con respecto a los coordinados.

5. Del análisis de la normatividad se infiere que el inciso f) del artículo 110° del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional estipula que el Directorio de la Autoridad Portuaria Nacional es el órgano encargado de la creación y extinción de las autoridades portuarias regionales que correspondan al mejor funcionamiento del Sistema Portuario Nacional, designando a su representante ante los Directores; sin embargo dicha norma determina que en tanto no se establezcan autoridades portuarias regionales, la Autoridad Portuaria Nacional ejercerá las atribuciones señaladas en la Ley y que los gobiernos regionales están facultados para proponer autoridades portuarias. Consecuentemente, en virtud del principio de cooperación, lealtad nacional y regional, las facultades otorgadas por dicha norma deberán ser ejercidas en coordinación con los gobiernos regionales, toda vez que el carácter descentralizado del Estado peruano no es incompatible con la configuración de Estado unitario, pues si bien ésta 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.

6. Considero, por ello, que la facultad de crear y extinguir autoridades portuarias regionales es una competencia exclusiva de los gobiernos regionales, y que está consignada en el artículo 101, inc. 1, literales a y c, de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

7. El Estado puede adoptar medidas suficientes y necesarias para lograr la integración de las partes en el conjunto o sistema, para lo cual se requiere de coordinación en ámbitos determinados de la actividad de los inferiores. La coordinación implica superioridad y ésta corresponde, por el principio de unidad, al Estado.

Por estas razones mi voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda de autos.

SR.

GONZALES OJEDA

Lo que certifico:

el Figallo Rivadeneyra
RETARIO RELATOR (e)