



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2008-PCC/TC

**SENTENCIA DEL PLENO JURISDICCIONAL
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

DE 8 DE JUNIO DE 2010

Poder Ejecutivo (demandante)

contra

Gobierno Regional de Moquegua (demandado)

Asunto:

Demanda de conflicto competencial (entendida como demanda de inconstitucionalidad) interpuesta por el Poder Ejecutivo contra el Gobierno Regional de Moquegua, por la expedición de la Ordenanza Regional N.º 019-2007-CR/GRM, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de octubre de 2007, la misma que prohíbe el traslado físico o cambio de ubicación de establecimientos industriales pesqueros para el desarrollo de actividades de consumo humano indirecto, así como la ampliación de capacidad de procesamiento de plantas y establecimientos industriales pesqueros de consumo humano indirecto.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2008-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de junio de 2010, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda; pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de conflicto competencial (entendida como de inconstitucionalidad) interpuesta por el Poder Ejecutivo contra el Gobierno Regional de Moquegua, por considerar que se ha producido afectación de competencias constitucionales.

II. NORMA IMPUGNADA

"Prohíben traslado físico o cambio de ubicación de establecimientos industriales pesqueros para el Desarrollo de actividades de consumo humano indirecto, así como la ampliación de capacidad de procesamiento de plantas y establecimientos industriales pesqueros de consumo humano indirecto

ORDENANZA REGIONAL N.º 019-2007-CR-GRM

27 de setiembre de 2007

EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO REGIONAL DE MOQUEGUA

POR CUANTO:

El Consejo Regional de Moquegua

Ha aprobado la Ordenanza Regional siguiente:

VISTO:

La Sesión Ordinaria N.º 009-2007 de fecha 27.09.2007, se trató como punto de Agenda N.º 10 "Proyecto de Ordenanza Regional que aprueba la prohibición del traslado de fábricas o Cambio de Uso de industrias pesqueras y/o harineras a la jurisdicción del Gobierno Regional de Moquegua", en mérito al Oficio N.º 018-2007-RAACH-CR/GRM de fecha 19.09.2007 que fuera suscrito en conjunto por los Consejeros Regionales: Leonel Eloy Villanueva Ticona, Lucrecia Nora Maldonado Cuadros, Juan Agripino Apaza Ventura y Renato Asunto Ascuña Chavera, invocando el Reglamento Interno del Consejo Regional; y,

CONSIDERANDO:

Que, de acuerdo al Art. 191 de la Constitución Política del Estado y el Art. 2 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.º 27867, los Gobiernos Regionales son personas jurídicas de derecho público que gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que, el Art. 192 de la Constitución Política del Perú, le otorga competencia a los Gobiernos Regionales en materia de agricultura, pesquería, agroindustria, industria, comercio, turismo, energía, minería, viabilidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente conforme a ley.

Que conforme al Art. 45 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el Gobierno Regional tiene funciones normativa y reguladora elaborando y aprobando las normas de alcance regional, dentro del ámbito de sus competencias.

Que, el Art. 22 Inc. 2) de la Constitución Política del Perú señala que toda persona tiene derecho “A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.

Que el Art. I del título preliminar de la Ley N.º 28611, Ley General del Medio Ambiente, establece que toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

Que, igualmente el Art. VII del Título Preliminar en mención señala que la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios el prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Agrega en su segundo extremo que cuando es posible eliminar las causas que la generan se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación que corresponda.

Que, el artículo VII del acotado Título Preliminar precisa que cuando hay peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergarse la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.

Que, conforme al Art. 52 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, son funciones específicas en materia pesquera del Gobierno Regional, inciso a) las de formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia pesquera y producción acuícola de la Región, asimismo, el Inc. b) señala que es función del Gobierno Regional, administrar, supervisar y fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros bajo su jurisdicción; el inciso c) desarrollar las acciones de vigilancia y controlar para garantizar el uso sostenible de los recursos bajo su jurisdicción.

Que, conforme con lo establecido en el artículo 53 incisos a), c) y f) de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, es función específica de esta autoridad controlar y administrar planes y políticas en materia ambiental dirigidas a mantener la diversidad biológica y sobre cambio climáticos dentro del marco de las estrategias nacionales respectivas.

Que, el Gobierno Regional de Moquegua, mediante Ordenanza Regional N.º 008-2006-CR/GRM aprobó la Política Ambiental Regional de Moquegua, entre las que se consideran los siguientes lineamientos:

- La conservación y valorización de la diversidad biológica.
- Evaluar, planificar y ejecutar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la Región Moquegua, considerando las estrategias, como metodologías y tecnologías apropiadas para la conservación y mejoramiento continuo de la calidad ambiental regional.
- Propiciar la sostenibilidad de los ecosistemas existentes y los servicios ambientales que brinden.
- La protección de ecosistemas frágiles, recursos naturales de interés regionales y especies en peligro de extinción.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que, conforme con la Ley General de Pesca, D.L. N.º 25977, que establece que el Estado dentro del marco regulador de la actividad pesquera vela por la protección y conservación del medio ambiente, exigiendo que se adopten las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar los daños o riesgos en el entorno marítimo, terrestre y atmosférico.

Que, la Ley N.º 25977, establece que se puede suspender o limitar la admisión de solicitudes de cualquier actividad del sector pesquero por razones de aprovechamiento responsable de los recursos pesqueros y protección del medio ambiente; limitando el acceso a un recurso hidrobiológico mediante un determinado sistema de extracción o procesamiento.

Que, conforme a la Resolución Ministerial N.º 242-2003-PRODUCE y la Resolución Ministerial N.º 449-2003-PRODUCE, se prohibió el traslado físico o cambio de ubicación de establecimientos industriales pesqueros para consumo humano indirecto en diferentes departamentos litorales del país, argumentando que conforme con la información alcanzada por IMARPE el 10 de marzo del 2003, los reportes de efluentes marinos en las áreas señaladas se mantenía en niveles de contaminación.

Que, la instalación de nuevas plantas dentro de la Región Moquegua traería dos consecuencias nefastas a la Región, la primera sería que los niveles de contaminación por efluentes en el área marina se vería incrementada, más allá de los límites permisibles por la norma, y Segundo que la instalación de plantas en la Región Moquegua traería una mayor flota extractiva dentro del ámbito de la Región, ya que ante mayor capacidad de procesamiento, la abultada flota pesquera que existe en nuestro país, se trasladaría hacia la zona sur haciendo una mayor presión sobre el recurso hidrobiológico Anchova; ante esta situación el Gobierno Regional está obligado a actuar en forma inmediata conforme a la base legal citada, y en cumplimiento de las funciones específicas de protección de los recursos hidrobiológicos y del medio ambiente que se encuentran dentro del ámbito de la Región Moquegua; debido a que las consecuencias de la instalación de nuevos centros de procesamiento industrial pesquero para consumo humano indirecto afectaría gravemente el ecosistema de la Región el mismo que esta autoridad Regional tiene la obligación de preservar y proteger.

Estando a lo acordado y aprobado en Sesión Ordinaria del Consejo Regional de fecha 27 de septiembre de 2007, contando con el voto Mayoritario de los Consejeros Regionales y en uso de las facultades que les otorga la Constitución Política del Perú y el Art. 37 Inc. A) de la Ley N.º 27867, modificada por la Ley N.º 27902, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. El Consejo Regional del Gobierno Regional de Moquegua,

HA DADO LA ORDENANZA SIGUIENTE:

Artículo Primero.- Está prohibido el traslado físico o cambio de ubicación de establecimientos industriales pesqueros para el desarrollo de actividades de consumo humano indirecto en todo el ámbito de la Región Moquegua, así como también queda prohibida la ampliación de la capacidad de procesamiento de las Plantas y Establecimientos Industriales Pesqueros de Consumo Humano Indirecto instalado dentro del ámbito de la Región Moquegua que a la fecha cuentan con licencia de operación otorgada por el Ministerio de la Producción.

Artículo Segundo.- Promover el establecimiento de Plantas Industriales para conservas y congelados facultándose a la Dirección Regional de la Producción a efecto de que tome las medidas necesarias para su cumplimiento en coordinación con la Gerencia Regional de Desarrollo Económico o quien haga sus veces.

Artículo Tercero.- Ofíciense con la presente Ordenanza a la Municipalidad Provincial de Ilo y Municipalidades Provinciales y Distritales de la jurisdicción de la Región Moquegua a fin de que tomen conocimiento y dispongan su fiel cumplimiento.

Comuníquese al señor Presidente Regional de Moquegua para su promulgación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Moquegua, a los veintisiete días de septiembre del dos mil siete.

PASTOR AMADOR DÁVILA ANCO

Consejero Delegado

Consejo Regional de Moquegua

POR TANTO:

Mando se registre, publique y cumpla.

Dado en la Sede Central del Gobierno Regional de Moquegua, a los veintisiete días del mes de septiembre del año dos mil siete.

JAIME ALBERTO RODRÍGUEZ VILLANUEVA

Presidente Regional".

III. ANTECEDENTES

1. Demanda

Con fecha 15 de abril de 2008, el Ministerio de la Producción, debidamente representado por su Procuradora Pública, doña Margarita Milagro Delgado Arroyo, interpone demanda de conflicto competencial contra el Gobierno Regional de Moquegua por considerar que éste, al haber emitido la Ordenanza Regional N.º 019-2007-CR-GRM, publicada el 22 de octubre de 2007, ha afectado la competencia constitucional que le confiere el artículo 66º de la Constitución, la cual ha sido desarrollada a su vez en los artículos 2º, 9º, 11º y 12º de la Ley General de Pesca. Solicita que dicha ordenanza sea declarada nula en base a los siguientes argumentos:

En primer lugar, aduce que en el presente caso se ha configurado un conflicto competencial de carácter positivo, toda vez que con la emisión de la Ordenanza Regional N.º 019-2007-CR/GRM el Gobierno Regional de Moquegua se ha arrogado la competencia para prohibir o limitar el traslado o la ampliación de la capacidad de los establecimientos de procesamiento pesquero en Moquegua, cuando la competencia para determinar las zonas geográficas sujetas a prohibiciones o limitaciones para realizar actividades de procesamiento pesquero en el territorio nacional corresponde al Ministerio de la Producción, de conformidad con lo establecido en el artículo 66º de la Constitución y en los artículos 2º, 9º, 11º y 12º de la Ley General de Pesca.

En segundo lugar, sostiene que el ejercicio de las competencias regionales debe ser entendido teniendo como premisa el ámbito unitario e integrador de la Constitución, y que siempre debe preservarse la armonía de tales competencias con las políticas y los planes nacionales. De conformidad con este carácter unitario e integrador de la Constitución, afirma, debe entenderse que las competencias regionales se encuentran delineadas tanto en el artículo 192º de la Constitución como en las normas conformantes del bloque de constitucionalidad, la Ley N.º 27783 (Ley de Bases de la Descentralización) y la Ley N.º 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales),



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resultando de aplicación la cláusula de residualidad, en virtud de la cual las competencias que no han sido asignadas a los Gobiernos Regionales corresponden al Gobierno Nacional.

Asimismo, refiere que el artículo 81º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que el proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales, así como de los recursos y el presupuesto necesarios para tal efecto, es realizado por etapas y en forma gradual, teniendo en cuenta entre otros principios rectores el de subsidiariedad, que supone que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada para la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad; y que mediante Resolución Ministerial N.º 175-2006-PRODUCE y Resolución Ministerial N.º 213-2006-PRODUCE, se declaró la conclusión del proceso de transferencia de las funciones sectoriales en materia de Pesquería a que se refieren los incisos a) al f), h) e i) del artículo 52º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En dichas resoluciones se precisó que tal transferencia debía ser ejecutada en armonía con las políticas nacionales y que estaban referidas únicamente a la pesca artesanal mas no a la pesca industrial.

En materia de pesca industrial, a partir de las competencias constitucionales atribuidas al Estado en los artículos 66º y 118º inciso 1 con relación a la fijación de las condiciones de utilización de los recursos naturales con la finalidad de preservar la diversidad biológica y la sostenibilidad de los recursos naturales, así como teniendo en cuenta lo establecido por el Decreto Ley N.º 25977, Ley General de Pesca, y la Ley N.º 27789, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, el demandante sostiene que tiene potestad para determinar las zonas geográficas sujetas a prohibiciones o limitaciones para realizar actividades de procesamiento pesquero, así como para prohibir o limitar el traslado o la ampliación de la capacidad de los establecimientos de procesamiento pesquero de consumo humano directo o indirecto a nivel nacional.

Por lo tanto, concluye en que la ordenanza impugnada, al prohibir tanto el traslado físico o cambio de ubicación de establecimientos industriales pesqueros para el desarrollo de actividades de consumo humano indirecto como la ampliación de la capacidad de procesamiento de las plantas y de los establecimientos pesqueros de esa naturaleza, está afectando la competencia que tiene el Ministerio de la Producción para regular esta materia en base a los artículos 66º y 118º inciso 1 de la Constitución, y a las normas conformantes del bloque de constitucionalidad (Ley General de Pesca, Decreto Ley N.º 25977, y Ley N.º 27789, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción), que por lo demás ha venido siendo ejercida por medio de las siguientes disposiciones: Resolución Ministerial N.º 218-2001-PE, de fecha 28 de junio de 2001; Resolución Ministerial N.º 242-2003-PRODUCE, de fecha 27 de junio de 2003; Resolución Ministerial N.º 449-2003-PRODUCE, de fecha 27 de junio de 2003; Resolución Ministerial N.º 047-2004-PRODUCE, de fecha 4 de febrero de 2004; Resolución Ministerial N.º 205-2006-PRODUCE, de fecha 11 de agosto de 2006; y Resolución Ministerial N.º 395-2008-PRODUCE, de fecha 14 de marzo de 2008.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Contestación de la demanda

Con fecha 30 de diciembre de 2008, el Gobierno Regional de Moquegua, debidamente representado por su Presidente, don Jaime Alberto Rodríguez Villanueva, se apersona al proceso y contesta la demanda, contradiciéndola y negándola en todos sus extremos, en los siguientes términos:

En primer lugar, respecto a lo afirmado por la parte demandante en relación a que la competencia regulatoria en materia de pesquería industrial es exclusiva del Ministerio de la Producción, sostiene que por el contrario, dicha competencia es compartida entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 38º de la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, y en el artículo 10º inciso 2 de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En ese sentido, afirma que en ejercicio de esa competencia compartida y en aplicación del principio precautorio fue que se dictó la Ordenanza Regional N.º 019-2007-CR-GRM, en virtud de la cual se prohibió tanto el traslado físico o cambio de ubicación como la ampliación de establecimientos industriales pesqueros para el desarrollo de actividades de consumo humano indirecto en todo el ámbito de la región Moquegua, incluyendo a los que contaban con licencia de operación otorgada por el Ministerio de la Producción, con la finalidad de impedir la degradación del ambiente por los efluentes contaminantes en el área marina de las nuevas fábricas de harina y aceite de pescado.

En segundo lugar, alega que aun en el caso de que existiera colisión de competencias, su conducta se encuentra amparada por los estándares establecidos por el Tribunal Constitucional vía el test de competencia (y menciona las sentencias recaídas en los Expedientes N.º 0020-2005-PI/TC y N.º 0021-2005-PI/TC), ya que su actuación respeta el principio de unidad, pues se ha conducido dentro de los márgenes establecidos por la Ley de Bases de la Descentralización y por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; del principio de competencia, en tanto se trata del ejercicio de una competencia compartida; y del principio de cooperación y lealtad regional, en tanto la ordenanza en cuestión contribuye a que el Estado cumpla con el objetivo de preservar la diversidad biológica y el medio ambiente. Además, subraya que de acuerdo al principio de subsidiariedad, establecido en el artículo 14º de la Ley de Bases de la Descentralización, se debe tener en cuenta para la concepción, desarrollo y ejecución de políticas regionales al nivel de gobierno más cercano a la población.

Por último, aduce que su actuación se encuentra sustentada tanto en el principio de efecto útil, en virtud del cual se entiende que en materia de delegación de competencias éstas no se transfieren con fines meramente enunciativos, sino que comprenden los poderes implícitos para que puedan ser ejercidas eficazmente, como en el principio de progresividad aplicable al proceso de descentralización. Asimismo, afirma que estaba en la obligación de actuar ante el riesgo que el exceso de fábricas y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

plantas de harinas de pescado supone, tanto para el medio ambiente como para la industria pesquera regional.

IV. FUNDAMENTOS

Precisión del petitorio de la demanda

1. Del análisis de la presente demanda se advierte que tiene por objeto que este Tribunal Constitucional, acogiendo los argumentos del demandante, declare la nulidad de la Ordenanza Regional N.º 019-2007-CR-GRM, publicada el 22 de octubre de 2007. Sin embargo, antes de ingresar a analizar los argumentos del demandante es preciso dilucidar una cuestión procesal previa sobre la vía para evaluar la constitucionalidad de la ordenanza impugnada.

Cuestión procesal previa

2. De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 110º del Código Procesal Constitucional “[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”. Al respecto es de verse que, desde un punto de vista formal, el presente proceso responde a los presupuestos del proceso de inconstitucionalidad, en la medida que se trata de enjuiciar la eventual inconstitucionalidad (vicio de incompetencia) de una ordenanza regional que tiene rango de ley.
3. Sin embargo no puede soslayarse que, desde un punto de vista material, se trata de un conflicto de competencias positivo, pues las partes procesales reclaman como propia la competencia para regular la materia abordada por la ordenanza regional objeto de control. De este modo, en aplicación del artículo 110º (segundo párrafo) del Código Procesal Constitucional, se trata de encausar, en la vía del proceso de inconstitucionalidad, un conflicto de competencias que, no por tener su origen en la expedición de una norma con rango de ley, deja de ser tal.

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

4. La facultad de realizar el control abstracto de constitucionalidad, en nuestro ordenamiento jurídico, ha sido reconocida al Tribunal Constitucional de manera exclusiva. Tal como lo dispone el artículo 202º inciso 1 de la Constitución, le corresponde al Tribunal Constitucional “[c]onocer en instancia única, la acción de inconstitucionalidad”. Ello como consecuencia de que el artículo 201º consagra al Tribunal Constitucional como el órgano de control de la constitucionalidad de las leyes.

5. Tal facultad se concretiza a través del proceso de inconstitucionalidad, pues, de acuerdo con el artículo 200º.4 de la Constitución, mediante dicho proceso los sujetos legitimados (artículo 203º de la Constitución) pueden demandar, ante el Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad de las normas con rango de ley, entre ellas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las normas regionales de carácter general que contravengan la Constitución por la forma o por el fondo.

6. Si bien el proceso de inconstitucionalidad es un proceso fundamentalmente objetivo, esto es, un proceso en el cual se realiza un juicio de compatibilidad abstracta entre la Constitución y las normas con rango de ley, no se puede desconocer que dicho proceso también tiene una dimensión subjetiva. Esta dimensión subjetiva del proceso de inconstitucionalidad tiene que ver con la finalidad de los procesos constitucionales, esto es, con velar por la observancia del principio de supremacía jurídica de la Constitución y por la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, de conformidad con el artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.
7. Por ello 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–, tiene también como fin mediato impedir su aplicación y con ello evitar que puedan generar afectaciones concretas (subjetivas) a los derechos fundamentales de las personas. Por tanto, es deber del juez constitucional tener presente que el proceso orientado por autonomía 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.

Juicio de validez constitucional de la ordenanza impugnada

8. El Poder Ejecutivo sostiene, esencialmente, que la ordenanza resulta constitucionalmente inválida por cuanto el Gobierno Regional de Moquegua, al haber prohibido el traslado físico o cambio de ubicación, así como la ampliación de la capacidad de establecimientos industriales pesqueros para el desarrollo de las actividades de consumo humano indirecto, en todo el ámbito territorial de la Región Moquegua, contraviene las competencias exclusivas derivadas de la Constitución y del bloque de constitucionalidad.
9. A tenor del artículo 43º de la Norma Fundamental, el Estado peruano es unitario, pero descentralizado. Es una república distribuida territorialmente en regiones, departamentos, provincias y distritos, y gubernativamente en los niveles nacional, regional y local (artículo 189º de la Constitución), complejión especial que posibilita, junto al ordenamiento jurídico nacional, la existencia de ordenamientos jurídicos regionales y locales y, consecuentemente, la potencial incompatibilidad entre fuentes normativas (v.g. la ley y la ordenanza regional) que, por ostentar idéntico rango (artículo 200º inciso 4 de la Constitución), no puede ser resuelta apelando al principio de jerarquía normativa, sino al de competencia.
10. El reparto de competencias o atribuciones es un problema general, presente en cualquier organización compleja, sea o no en el marco del Estado descentralizado. En tal perspectiva, este Colegiado estima que las responsabilidades de cada instancia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de decisión deben someterse, en primer término, a exigencias de *racionalidad* y *orden*. Tales exigencias deben traducirse en una disciplina que debe presidir el funcionamiento de cualquier organización.

11. El principio de competencia es tributario del de jerarquía. Así, si una entidad estatal incurre en la expedición de una norma inválida por invadir esferas competenciales previstas como ajena por otra norma de su mismo rango, ello se debe a que la *Norma Normarum* (Constitución), fuente normativa jerárquicamente superior a cualquier otra, reservó en la segunda norma la capacidad de regular la distribución competencial.
12. En los sistemas políticos descentralizados, estos principios generales de organización, además tienen que responder a la misma necesidad, tienen que servir también de garantía de la autonomía que la Constitución predica y reconoce en las instancias de los gobiernos regionales y municipalidades como parte de lo que en su momento Carl Schmitt habría de denominar la garantía institucional. Así, y en la medida en que la Constitución reconoce la citada autonomía dentro de la distribución territorial de competencias (artículo 19º de la Constitución), ello debe presuponer organizar el reparto de competencias de forma estable, sin que el equilibrio con el que quede organizado el reparto pueda ser suplido por decisiones de los Gobiernos Regionales que supongan autarquías delegadas por la Constitución.
13. En el presente caso, dado que se está acusando a un Gobierno Regional de haber excedido su esfera competencial, habrá que acudir al 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), para determinar la esfera competencial de los Gobiernos Regionales y verificar si es que, efectivamente, el demandado se ha excedido en el ejercicio de sus competencias.
14. De acuerdo con lo señalado en la STC 020-2005-PI/021-2005-PI, “la articulación de las fuentes en un ordenamiento de tal naturaleza no puede efectuarse exclusivamente bajo los alcances del principio de jerarquía, pues éste no permite dar respuesta coherente al conflicto que se pudiera presentar entre normas expedidas por el Gobierno Central y los gobiernos regionales, que cuentan con el mismo rango normativo. En efecto, si las normas regionales no son jerárquicamente subordinadas a las del Gobierno Central, su articulación con éstas no puede sustentarse en el principio de jerarquía, sino conforme al principio de competencia, según el cual en el ámbito competencial regional la norma regional termina excluyendo a la norma del Gobierno Central y, en general, a la de cualquier otro ordenamiento” (fundamento 59).
15. Atendiendo a ello, corresponde ahora analizar la validez constitucional de la Ordenanza Regional N.º 019-2007- CR-GRM, que prohíbe el traslado físico o cambio de ubicación de establecimientos industriales pesqueros para el desarrollo de actividades de consumo humano indirecto, así como la ampliación de capacidad de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procesamiento de plantas y establecimientos industriales pesqueros de consumo humano indirecto.

16. De acuerdo con el artículo 192º.7, “[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**. Son competentes para: (...) 7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, **pesquería, industria**, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley”.
17. Por su parte la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783) desarrolla dicha disposición constitucional y considera la competencia para promover y regular actividades como una de *naturaleza compartida*. Se trata ésta de una competencia que es ejercida de manera coordinada por dos o más niveles de gobierno, atribuyéndose a cada uno un determinado nivel de responsabilidad. En efecto, el artículo 36º de la Ley mencionada señala: “[**competencias compartidas**: (...) b) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, **pesquería, industria**, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones, y medio ambiente, c) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental (...)".
18. A su vez, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su artículo 10º, considera que son **competencias compartidas** la: “(...) c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, **pesquería, industria**, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente, d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental (...)".
19. Como puede observarse, del análisis de las normas constitucionales pertinentes así como de las normas conformantes del bloque de constitucionalidad en el presente caso, es decir, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se infiere que la materia sobre la que versa la norma impugnada (la regulación de la actividad pesquera y de industria), 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.
20. Así, en una competencia compartida se le encarga a dos o más niveles de gobierno la regulación de una materia. Se trata en 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 general sobre un determinado sector, a los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gobiernos Regionales y Locales les corresponde la ejecución de tal política, debiendo además fiscalizar su cumplimiento.

21. Ahora bien, el Tribunal Constitucional advierte que la Ordenanza Regional impugnada, en efecto, es una cuyo objeto de regulación es claramente materia pesquera e industrial, al establecer la prohibición para “el traslado físico o cambio de ubicación de establecimientos industriales pesqueros para el desarrollo de actividades de consumo humano indirecto en todo el ámbito de la Región Moquegua, así como también queda prohibida la ampliación de la capacidad de procesamiento de las Plantas y Establecimientos Industriales Pesqueros de Consumo Humano Indirecto instalado dentro del ámbito de la Región Moquegua que a la fecha cuentan con licencia de operación otorgada por el Ministerio de la Producción”.
22. En la medida que se ha determinado que la materia pesquera e industrial es una materia compartida entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, la ordenanza impugnada adolece de un vicio de incompetencia, al haber sido expedida sin la coordinación previa con el Gobierno Nacional. Más aún si la prohibición alcanza a las Plantas y Establecimientos Industriales Pesqueros de Consumo Humano Indirecto, instalados dentro del ámbito de la Región Moquegua, que cuentan con licencia de operación otorgada por el Ministerio de la Producción.
23. Y es que, como se ha señalado en la STC 0001-2002-AI/TC (fundamento 5), dentro de los límites formales que fijan la Constitución y las normas a las que ella encarga la regulación del procedimiento de elaboración de otras fuentes, como la ley y las normas con rango de ley (Ordenanza Regional), deben considerarse los límites de orden competencial. Tal límite, cuya infracción supone la generación de un vicio de inconstitucionalidad por incompetencia, ~~aetua en~~ distintos niveles: por un lado, disponiendo, (1) o bien que determinadas fuentes sólo puedan ser expedidas por ciertos órganos constitucionales, (2) o bien que ciertas materias sólo puedan ser reguladas por determinadas fuentes (3) o a la inversa, que ciertas fuentes no pueden regular determinadas materias.
24. Siendo ello así, es claro que el Gobierno Regional de Moquegua es incompetente, por sí solo, para expedir ordenanzas cuya materia de regulación sea la pesquera e industrial. Como éstas son materias compartidas, una ordenanza que pretenda regularlas ha de ser dictada, necesariamente, previa coordinación con el Gobierno Nacional. Lo que se justifica también por el hecho de que la regulación introducida por la ordenanza cuestionada deja sin efecto autorizaciones de funcionamiento otorgadas por el Ministerio de la Producción.
25. De otro lado, el demandado ha esgrimido, como argumento a favor de la constitucionalidad de la ordenanza impugnada, el *principio de subsidiariedad*, según el cual “[e]l gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones” (artículo 14º-2-a, Ley de Bases de la Descentralización).

26. El Tribunal Constitucional admite la importancia de este principio para que el proceso de descentralización cumpla plenamente con su fin constitucional: “el desarrollo integral del país” (artículo 188º de la Constitución). Pero dicho principio no autoriza a los Gobiernos Regionales a legislar al margen de las políticas nacionales. La aplicación del principio de subsidiariedad tiene un claro límite en el artículo 192º de la Constitución: “las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”. De ahí que la invocación a dicho principio por parte del Gobierno Regional de Moquegua no es un argumento válido que justifique la expedición de la ordenanza objeto de control. Es por ello que la Ordenanza Regional N.º 019-2007-CR-GRM, al estar afectada de un vicio de incompetencia, deviene en inconstitucional.

Gobiernos Regionales, medio ambiente y recursos hidrobiológicos

27. Cabe señalar, de otro lado, que en uno de los considerandos de la Ordenanza Regional impugnada se señala que:

“(...) la instalación de nuevas plantas dentro de la Región Moquegua traería dos consecuencias nefastas a la Región, la primera sería que los niveles de contaminación por efluentes en el área marina se vería incrementada, más allá de los límites permisibles por la norma, y Segundo que la instalación de plantas en la Región Moquegua traería una mayor flota extractiva dentro del ámbito de la Región, ya que ante mayor capacidad de procesamiento, la abultada flota pesquera que existe en nuestro país, se trasladaría hacia la zona sur haciendo una mayor presión sobre el recurso hidrobiológico Anchova; ante esta situación el Gobierno Regional está obligado a actuar en forma inmediata conforme a la base legal citada, y en cumplimiento de las funciones específicas de protección de los recursos hidrobiológicos y del medio ambiente que se encuentran dentro del ámbito de la Región Moquegua; debido a que las consecuencias de la instalación de nuevos centros de procesamiento industrial pesquero para consumo humano indirecto afectaría gravemente el ecosistema de la Región el mismo que esta autoridad Regional tiene la obligación de preservar y proteger”.

28. El Tribunal Constitucional no puede ni debe ser ajeno a la preocupación legítima del Gobierno Regional de Moquegua por la protección del medio ambiente y de los recursos hidrobiológicos, porque finalmente ellos son mandatos que se derivan de la propia Constitución (artículos 66º, 67º, 68º y 69º). Sin embargo, ello debe ser realizado en coordinación con el Gobierno Nacional, en tanto se trata de una materia compartida con el Gobierno Nacional.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00002-2008-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de conflicto competencial (entendida como demanda de inconstitucionalidad); en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza Regional N.º 019-2007-CR/GRM, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 22 de octubre de 2007.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

DR. VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR