



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

144

EXP. N.º 00024-2007-PI/TC

**SENTENCIA DEL PLENO JURISDICCIONAL
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

DE 5 DE JUNIO DE 2009

PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Presidente de la República (demandante)

contra

el Gobierno Regional de Moquegua (demandado)

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente de la República, representado por el Ministerio de la Producción, contra la Ordenanza Regional N.º 003-2007- CR-GRM, que crea el Programa de Apoyo Alimentario Regional (PAAR) y establece para ello un régimen especial de pesca artesanal sobre el recurso anchoveta, tanto para consumo humano directo e indirecto; modificada, en sus artículos 2º a 5º, por la Ordenanza Regional N.º 005-2007-CR/GRM.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00024-2007-PI/TC
LIMA
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de junio de 2009, 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 inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente de la República, representado por el Ministerio de la Producción, contra la Ordenanza Regional N.º 003-2007-CR/GRM, expedida por el Gobierno Regional de Moquegua, modificada en sus artículo 2º a 5º por la Ordenanza Regional N.º 005-2007-CR/GRM.

II. DATOS GENERALES

Tipo de proceso : Proceso de Inconstitucionalidad.

Demandante : Presidente de la República.

Norma sometida a control : Ordenanza Regional N.º 003-2007-CR/GRM, modificada en sus artículos 2º a 5º por la Ordenanza Regional N.º 005-2007-CR/GRM.

Normas constitucionales cuya vulneración se alega : Artículos 43º, 66º, 189º, 191º y 192º de la Constitución.

Petitorio : Se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional N.º 003-2007-CR/GRM, modificada en sus artículos 2º a 5º por la Ordenanza Regional N.º 005-2007-CR/GRM.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. NORMAS CUESTIONADAS

a) Ordenanza Regional N.º 003-2007-CR/GRM

ORDENANZA REGIONAL N.º 003-2007-CR-GRM

2 de marzo de 2007

EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO REGIONAL DE MOQUEGUA

POR CUANTO:

El Consejo Regional del Gobierno Regional de Moquegua de conformidad con lo previsto con los artículos 191 y 192 de la Constitución Política del Perú de 1993 modificada por la ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización Ley N.º 27680 - Ley de Bases de la Descentralización Ley N.º 27783, de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales Ley N.º 27867 - su modificatoria - Ley N.º 27902 y demás normas complementarias

Ha aprobado la siguiente Ordenanza Regional

El Consejo Regional del Gobierno de Moquegua.

CONSIDERANDO:

Que conforme el artículo 191 de la Constitución Política del Estado y el artículo segundo de la Ley Orgánica de Gobierno Regionales 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

Que el artículo 192 de la Constitución Política del Perú le otorga competencia a los Gobiernos Regionales en materia de Agricultura, Pesquería, Industria, Agroindustria, Comercio, Turismo, Energía, Minería, Vialidad, Comunicaciones, Educación, Salud y Medio Ambiente, conforme a Ley.

Que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala competencia y otorga funciones específicas a los gobiernos regionales en:

Artículo 9 inciso e) para promover el desarrollo socio económico regional y ejecutar los planos y programas correspondientes.

Artículo 10 inciso a) señala como competencia exclusiva de planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar programas socio económicos correspondientes en armonía con el plan regional de desarrollo

Artículo 52 inciso a) otorga funciones específicas para formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar planes y políticas en materias pesqueras y producción acuícola de la región.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 60 inciso a) señala competencias para formular, aprobar, y evaluar políticas en materias de desarrollo social e igualdad de oportunidades.

Asimismo, el D.S. N.º 002-2007-PRODUCE ha declarado de importancia estratégica y de interés nacional la promoción del consumo de anchoveta y de pota, así como la difusión de sus propiedades alimenticias.

La Ley General de Pesca D.L. N.º 25977 en su artículo 11 señala que se debe propiciar un ordenamiento que concilie el principio de sostenibilidad de los recursos pesqueros o conservación a largo plazo con la obtención de mayores beneficios económicos y sociales.

Que de acuerdo al Plan de Desarrollo Concertado de la Región Moquegua son objetivos estratégicos, entre otros, el de superar las condiciones de pobreza y el déficit alimentario de la población moqueguana en general y en especial de los pobladores de menos recursos económicos para lo cual es necesario desarrollar una política de apoyo social alimentario que permita incluir masivamente en la dieta alimenticia de nuestra población el consumo de proteínas a base de pescado en concordancia con la política nacional emprendida por el estado peruano para incentivar el consumo humano directo de anchoveta.

Que la ASOCIACIÓN DE ARMADORES PESQUEROS ARTESANALES PARA CONSUMO HUMANO DIRECTO DEL PUERTO DE ILO aportará gratuitamente un porcentaje de su pesca para promover a través de un programa de asistencia alimentaria el consumo de anchoveta para lo cual están solicitando acceder a un régimen especial de pesca que les permita la captura de anchoveta y destinarlo tanto para el consumo humano directo e indirecto; el mismo que les fuera otorgado mediante diversos dispositivos legales desde el año 1993 al 2005, tales como: La R.M. N.º 114-93-PE; R.M. N.º 01-97-PE, R.M. N.º 951-2001-PE, R.M. N.º 385-2001-PE, R.M. N.º 253-2002-PE, D.S. N.º 037-2003-PRODUCE, R.M. N.º 48-2004-PRODUCE, R.M. N.º 148-2005-PRODUCE. Las mismas que fueron otorgados para aliviar la difícil situación económica de los pescadores artesanales del sur y en base a los informes técnicos del Instituto del Mar del Perú (IMARPE) y las opiniones favorables de las diferentes instancias del ex Ministerio de Pesquería hoy Ministerio de la PRODUCCIÓN en la que claramente señala los beneficios sociales económicos que genera la aplicación de esta norma y la casi nula o insignificante incidencia de la flota pesquera artesanal sobre el esfuerzo pesquero aplicado sobre el recurso anchoveta por lo que recomendaban la continuación de este Régimen Especial de Pesca.

Que se ha emitido la opinión favorable de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico con Informe N.º 063-2007-DRDE/GRMOQ, Estando la opinión favorable de la Dirección Regional de Asesoría Jurídica, con Informe N.º 104-2007 DRAJ/GRMOQ. La Comisión Ordinaria de Desarrollo Económico ha emitido Dictamen Mixto N.º 001-2007-CODE/CODS-CR/GRM., la misma que fue debatida en las sesiones extraordinarias de Consejo Regional de fechas 26 de febrero y 2 de marzo de 2007 y por unanimidad ha dado la Ordenanza Regional siguiente:

Artículo Primero.- Créase el “PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO REGIONAL” PAAR como mecanismo de promoción de consumo humano directo de anchoveta, programa destinado prioritariamente a la población de bajos recursos económicos de las zonas urbano marginales y las zonas alto andinas de la Región Moquegua. Este programa se llevará a cabo a través de un convenio entre la Asociación de Armadores Pesqueros Artesanales para Consumo Humano Directo del Puerto de Ilo y el Gobierno Regional de Moquegua.

Artículo Segundo.- Para la ejecución de este Programa de Apoyo Social Alimentario se autoriza a las embarcaciones pesqueras artesanales afiliados a la ASOCIACIÓN DE ARMADORES PESQUEROS



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTESANALES PARA CONSUMO HUMANO DIRECTO DEL PUERTO DE ILO que cuentan con permiso vigente otorgado por la Dirección Regional de Producción de Puerto de Ilo, la extracción de anchoveta (*Engraulis ringens*), en el área geográfica del litoral de la Región Moquegua.

Dichas embarcaciones deberán acreditar que vienen realizando actividades extractivas en el área marítima de la Región Moquegua y contar con una Constancia Actualizada de Registro emitido por la Dirección Regional de Producción de Ilo. Así mismo están autorizados para realizar una sola faena de pesca en el intervalo de 24 horas.

Las faenas de pesca se realizarán a una milla de la costa y las capturas podrán ser destinadas tanto el consumo humano directo como indirecto.

Artículo Tercero.- Está prohibida la extracción y/o procesamiento de ejemplares de anchoveta con talla menor de 12 cm. De longitud total, permitiéndose una tolerancia máxima del 10% expresada en números de ejemplares.

Artículo Cuarto.- El destino de la pesca para el consumo humano indirecto deberá efectuarse en los establecimientos industriales pesqueros que cuenten con licencia de operación vigente instaladas en la Región.

Artículo Quinto.- Las embarcaciones sujetas a este Régimen Especial de Pesca deberán destinar un equivalente al 5% de su volumen total de pesca como aporte voluntario para la Ejecución del Programa Alimentario señalado en el artículo primero de la presente Ordenanza.

Dicho aporte será en recurso anchoveta en estado fresco en condiciones aptas para consumo humano directo y en apoyo logístico para su distribución

POR TANTO;

Mando se registre, se publique y cumpla.

JAIME ALBERTO RODRIGUEZ VILLANUEVA
Presidente Regional

b) Ordenanza Regional N.º 005-2007-CR/GRM

ORDENANZA REGIONAL N.º 005-2007-CR-GRM

24 de abril de 2007

EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO REGIONAL DE MOQUEGUA

POR CUANTO:

El Consejo Regional del Gobierno Regional Moquegua de conformidad con lo previsto con los artículos 191 y 192 de la Constitución Política del Perú de 1993 modificada por la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, Ley N.º 27680 ; Ley de Bases de la Descentralización Ley N.º 27783 ; Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales Ley N.º 27867 - su modificatoria - Ley N.º 27902 y demás normas complementarias;

Ha aprobado la siguiente modificatoria de la Ordenanza Regional N.º 003-2007-CR/GRM;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Consejo Regional del Gobierno Regional Moquegua.

CONSIDERANDO:

Que conforme el Artículo 191 de la Constitución Política del Estado y el artículo segundo de la Ley Orgánica de los 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.

Que el artículo 192 de la Constitución Política del Perú le otorga competencia a los Gobiernos Regionales en materia de Agricultura, Pesquería, Industria, Agroindustria, Comercio, Turismo, Energía, Minería, Vialidad, Comunicaciones, Educación, Salud y Medio Ambiente, conforme a Ley.

Que, recientemente el Ministerio de la Producción firmó el Convenio de Cooperación entre la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y el Ministerio de la Producción (PRODUCE), denominado convenio "Pesca Responsable Desarrollo de la Anchoveta para el Consumo Humano Directo", que tiene como objetivo mejorar el nivel nutricional de los habitantes de áreas pobres de la región andina del Perú, a través del incremento del consumo de anchoveta.

Que, el Art. 2 de la Ley General de Pesca- Decreto Ley N.º 25977, dispone que los recursos hidrobiológicos, contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú son patrimonio de la Nación, correspondiendo al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional.

Que, el Art. 9 de la citada Ley establece que sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos la autoridad pesquera determinará según el tipo de pesquería, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, temporadas y zonas de pesca, regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos pesqueros.

Que, el Proyecto de Ordenanza Regional para la creación del "PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO REGIONAL" (PAAR) tiene la buena intención de mejorar el consumo de pescado con la participación de la Asociación de Armadores de Pesca Artesanal del Puerto de Ilo para Consumo Humano Directo.

Que, el D.S. N.º 012-2001-PE, Art. 64, señala claramente que "Los permisos de pesca para embarcaciones pesqueras artesanales serán otorgados para todas las especies hidrobiológicas, siempre que sean destinadas al consumo humano directo y que para la extracción utilicen artes y aparejos de pesca adecuados. Por tanto se entiende implícitamente, que toda embarcación pesquera artesanal tiene permiso para la extracción de Anchoveta para consumo humano directo.

Que, la Dirección General de Extracción y Procesamiento Pesquero de PRODUCE, según Oficio N.º 990-2007-PRODUCE/DGEPP-Dchi, expresa que "conforme al ordenamiento legal vigente en materia pesquera y a la naturaleza de la pesquería de la anchoveta cuya distribución en el Sur involucra varias regiones, el Ministerio de la Producción es el organismo público gubernamental competente para la administración y manejo de la pesquería del recurso anchoveta.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Que, de acuerdo al ordenamiento legal vigente, glosado, resulta necesario realizar algunas modificaciones, de conformidad a las ya consultadas con el Despacho del Viceministro de Pesquería, por lo que se propone realizar las siguientes modificaciones a la Ordenanza Regional N.º 003-2007-CR/GRM.

Que se ha admitido la opinión técnica favorable de la Gerencia Regional de Desarrollo Social con Informe N.º 111-2007-GRDS/GRMOQ. Estando la opinión favorable de la Dirección Regional de Asesoría Jurídica, con Informe N.º 104-200- DRAJ/GRMOQ. Se cuenta también con la Opinión Técnica contenida en el Oficio N.º 648-2007-GRMOQ/DIREPRO-ILO, y Estando al Dictamen N.º 002-2007-CODE-CR/GRM, la misma que fue debatida en la Sesión Ordinaria de Consejo Regional de fecha 24 de abril del 2007 y por unanimidad ha dado la Ordenanza Regional siguiente:

Artículo Único.- Modifíquese los artículos segundo, tercero, cuarto y quinto de la Ordenanza Regional N.º 003-2007-CR/GRM en los siguientes extremos:

Artículo Segundo.- Para los fines de la ejecución del Programa a que se contrae el artículo precedente, los armadores de las embarcaciones pesqueras artesanales afiliados a la Asociación de Armadores pesqueros Artesanales para Consumo Humano Directo del Puerto de Ilo que suscriban el convenio referido en el artículo anterior destinado no menos del 5% del volumen total de captura de anchoveta, en óptimas condiciones para su consumo humano directo y brindarán el apoyo logístico para su correspondiente distribución a los beneficiarios en todo el ámbito de la Región Moquegua.

Artículo Tercero.- Las embarcaciones que se hallen comprendidas en el respectivo Convenio deberán contar con permiso de pesca vigente otorgado por la Dirección Regional de Producción de Ilo, así como acreditar que vienen realizando actividades extractivas por más de dos años al sur del paralelo 16 ó haber participado en regímenes de pesca por cuyo mérito se les autorizaba la extracción de anchoveta para consumo humano directo como indirecto.

Artículo Cuarto.- Queda prohibida la extracción y/o procesamiento de ejemplares de anchoveta que posean una talla menor de 12 centímetros de longitud total, permitiéndose una tolerancia máxima del 10 % expresada en número de ejemplares.

Artículo Quinto.- Los armadores de embarcaciones pesqueras artesanales participantes del "PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO REGIONAL" PAAR podrán disponer la descarga de sus excedentes en aquellos establecimientos industriales que señale la Dirección Regional de Producción de Ilo, siempre que cuenten con la respectiva licencia de operación vigente.

Comuníquese al señor Presidente Regional de Moquegua para su promulgación.

En Moquegua a los veinticuatro días de abril del dos mil siete.

PASTOR AMADOR DAVILA ANCO
Consejero Delegado
Consejo Regional
Gobierno Regional Moquegua.

POR TANTO:

Mando se registre, publique y cumpla



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dado en la Sede Central del Gobierno Regional Moquegua a los veinticinco de abril del dos mil siete.

JAIME ALBERTO RODRÍGUEZ VILLANUEVA
Presidente Regional.

IV. ANTECEDENTES

a) Fundamentos de la demanda

El 27 de agosto de 2007, el Ministerio de la Producción, en representación del Presidente de la República, conforme al Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 22 de mayo de 2007, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional N.º 003-2007-CR/GRM, y su modificatoria, Ordenanza Regional N.º 005-2007-CR/GRM, emitidas por el Gobierno Regional de Moquegua. En virtud de tales normas se crea el “Programa de Apoyo Alimentario Regional” –PAAR–, destinado prioritariamente a la población de bajos recursos económicos de las zonas urbano-marginales y las zonas altoandinas de la Región Moquegua. Por medio de dicho Programa, se está implementando un régimen de pesca artesanal sobre el recurso anchoveta tanto para consumo humano directo como indirecto.

El demandante sustenta la inconstitucionalidad de las ordenanzas, en primer lugar, en que las mismas suponen una contravención de la política del sector establecida a nivel nacional; así precisa que de conformidad con los artículos 66º y 68º de la Constitución, son objetivos del Estado la protección de los recursos naturales, así como la promoción y conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas; que el artículo 9º de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Ley N.º 25977, establece que es competencia del Ministerio de la Producción la determinación, sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, del 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 las demás normas necesarias para la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos; que de conformidad con el artículo 64º del Reglamento de la Ley General de Pesca, los permisos de pesca para embarcaciones pesqueras artesanales serán otorgados para todas las especies hidrobiológicas, siempre que sean destinadas al consumo humano directo; y que sólo se admitirán excepcionalmente permisos para consumo humano indirecto si es que tal supuesto ha sido regulado por norma especial emitida por el Ministerio de la Producción.

En segundo lugar señala que si bien es cierto que, de conformidad con el artículo 10º inciso 2) literal c) de la Ley N.º 27687, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la regulación de la actividad pesquera es una competencia compartida por el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales; también lo es que, según lo dispuesto por el artículo 192º de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, numeral 7, la regulación que realicen los Gobiernos Regionales en materia pesquera debe estar acorde con la ley y con las políticas nacionales.

Agrega que la propia Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ha establecido en su artículo 52°, inciso c), que los planes regionales en materia pesquera deben ser implementados con observación de la política nacional pesquera; en consecuencia, si la Ley General de Pesca ya ha establecido en su artículo 32° que la actividad pesquera artesanal se desarrolla en zonas reservadas y que, según el reglamento, solamente puede ser destinada a consumo humano directo, a los Gobiernos Regionales tan solo les corresponde dictar medidas complementarias y otorgar permisos de pesca teniendo en cuenta lo dispuesto por los lineamientos establecidos a nivel nacional por la Ley General de Pesca y por el Ministerio de la Producción.

Aduce entonces que el Gobierno Regional de Moquegua, al disponer mediante las ordenanzas impugnadas la creación de un régimen de acceso de los pescadores artesanales para la extracción de anchoveta para consumo humano indirecta, está excediendo su esfera competencial, pues contraviene la Ley General de Pesca.

En tercer lugar, arguye que las ordenanzas impugnadas, al apartarse de la política general del sector y reservar la pesca artesanal para el consumo humano directo, atentan contra la seguridad jurídica, toda vez que impide la generación de predictibilidad con respecto a la actuación de los poderes públicos.

En cuarto lugar, el demandante afirma que las ordenanzas impugnadas contravienen el artículo 66° de la Constitución, el cual establece como obligación del Estado la preservación de los recursos naturales, toda vez que la aplicación de las políticas que plantean impediría el desarrollo sostenible del recurso anchoveta, por cuanto no se encuentran respaldadas por un adecuado sustento técnico.

b) Contestación de la demanda

El 31 de marzo de 2008, el Presidente Regional de Moquegua contesta la demanda y solicita que sea declarada infundada en todos sus extremos, por los siguientes fundamentos. Argumenta que la demanda es improcedente por cuanto la Ordenanza Regional cuestionada no es de carácter general, sino más bien particular; con lo cual no se cumple lo dispuesto en el artículo 200°.4 de la Constitución.

Respecto al principio de competencia señala que la Ordenanza Regional N.° 003-2007-CR/GRM y su modificatoria, Ordenanza Regional N.° 005-2007-CR/GRM, no transgreden el marco jurídico. Esto es así porque, según afirma, el artículo 4°, literal f) de la Ley de Bases de la Descentralización, introduce el criterio de subsidiaridad en la concepción de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desarrollo y ejecución de sus políticas regionales, lo que quiere decir que el Gobierno más cercano a la población, es el más idóneo.

Sobre la supuesta afectación de los principios de jerarquía y competencia sostiene que el demandante interpreta erróneamente la Ordenanza impugnada porque ésta no tiene la intención de afectar el principio de unidad del Estado. Además aduce que la Ordenanza Regional N.º 003-2007-CR/GRM, si bien crea el Programa de Apoyo Alimentario Regional –PAAR–, tiene en cuenta a las personas con escasos recursos económicos, a las cuales el Estado protege a través de los primeros 38 artículos de la Constitución

El demandado refiere también que la Ordenanza impugnada tiene como fundamento el artículo 191º, 192 y 194º de la Constitución, que establece que “los Gobiernos Regionales tiene autonomía, política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”; y que la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, reconoce, en sus artículos 8º y 9º, que la autonomía política supone la facultad de adoptar y concordar las políticas y planes pertinentes en los asuntos de su competencia y aprobar y expedir normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

Sostiene además que el artículo 10º.2 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece las competencias compartidas, entre las que destacan la promoción, gestión y regularización de actividades económicas productivas en los sectores de agricultura y pesquería.

Enfatiza entonces que la Ley de Bases de la Descentralización, en su artículo 38º, reconoce, de forma indubitable, como una competencia compartida, la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en el ámbito de los sectores de agricultura, pesquería, industria, comercio y medio ambiente. Por lo tanto, concluye en que al ser una competencia compartida entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Regional de Moquegua el dictar y reglamentar la política nacional pesquera, la Ordenanza impugnada no es incompatible con la Constitución, ni tampoco la colisiona.

V. FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio de la demanda

1. El Presidente de la República, representado por el Ministerio de la Producción, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional N.º 003-2007-CR-GRM, que crea el Programa de Apoyo Alimentario Regional (PAAR) y establece para ello un régimen especial de pesca artesanal sobre el recurso anchoveta, tanto para consumo humano directo e indirecto; modificada, en sus artículos 2º a 5º, por la Ordenanza Regional N.º 005-2007-CR/GRM.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

2. 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 202° 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 201° consagra al Tribunal Constitucional como el órgano de control de la constitucionalidad de las leyes.

3. Tal facultad se concretiza a través del proceso de inconstitucionalidad, pues, de acuerdo con el artículo 200°.4 de la Constitución, mediante dicho proceso los sujetos legitimados (artículo 203° de la Constitución) 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 por la forma o por el fondo.
4. 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.
5. 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 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.

Juicio de validez constitucional de la ordenanza impugnada

6. El demandante sostiene que la norma impugnada resulta constitucionalmente inválida porque el Gobierno Regional de Moquegua se habría excedido en sus competencias, al crear, sin tener la competencia normativa para ello, un régimen especial de pesca



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artesanal con el fin aparente de destinarlo a un programa alimentario regional, sin tener en cuenta la política nacional pesquera. Además, los permisos de pesca para embarcaciones artesanales son otorgados siempre que sea para el consumo humano directo y, muy excepcionalmente, para el consumo indirecto.

7. A criterio del demandante, la extracción del recurso anchoveta con destino al consumo humano indirecto por parte de las embarcaciones artesanales en la región sur ha dado lugar al incremento de la construcción de estas embarcaciones en astilleros del litoral. En ese sentido, en tanto que la regulación de la actividad pesquera es un competencia compartida con el Gobierno Nacional, según el demandante, debe considerarse que los gobiernos regionales sólo pueden otorgar permisos de pesca a embarcaciones artesanales únicamente para la extracción del recurso anchoveta para consumo humano directo (folio 18).

Distribución territorial de competencias

8. A tenor del artículo 43° 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 189° de la Constitución), compleción 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 200°.4 de la Constitución), no puede ser resuelta apelando al principio de jerarquía normativa, sino al de competencia.
9. 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 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.
10. 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 ajenas 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.
11. En los sistemas políticos descentralizados, estos principios generales de organización además de 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 19° de la Constitución Política del Perú), 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.

12. 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 excedió en el ejercicio de sus competencias.
13. 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” (FJ 59).
14. Atendiendo a ello, corresponde ahora analizar la validez constitucional de la Ordenanza Regional N.º 003-2007- CR-GRM, que crea el Programa de Apoyo Alimentario Regional (PAAR), modificada en sus artículos 2º a 5º por la Ordenanza Regional N.º 005-2007-CR/GRM.
15. 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”.
16. Por su parte, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783) desarrolla dicha disposición constitucional y considera la competencia de 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cada uno un determinado nivel de responsabilidad. En efecto, el artículo 36° de la Ley mencionada señala: “[c]ompetencias 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 (...)”.

17. A su vez, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su artículo 10°, 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 (...)”.

18. Como puede observarse, del análisis de las normas constitucionales pertinentes así como de las normas conformantes del bloque de constitucionalidad en el presente caso, es decir, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se infiere que la materia sobre la que versa la norma impugnada, es decir, la regulación de la actividad pesquera, es una competencia de naturaleza compartida; esto es, una competencia cuyo ejercicio debe ser realizado de manera coordinada entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales.

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

20. En el caso concreto de la actividad pesquera, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su artículo 52°, establece las funciones específicas de los Gobiernos Regionales en materia pesquera, entre ellas:

- a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia pesquera y producción acuícola de la región.
- b) Administrar, supervisar y fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros bajo su jurisdicción.
- c) Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos bajo su jurisdicción.
- d) Promover la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las medianas, PYMES, y unidades productivas orientadas a la exportación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- e) Desarrollar e implementar sistemas de información y poner a disposición de la población información útil referida a la gestión del sector.
- f) Promover, controlar y administrar el uso de los servicios de infraestructura de desembarque y procesamiento pesquero de su competencia, en armonía con las políticas y normas del sector, a excepción del control y vigilancia de las normas sanitarias sectoriales, en todas las etapas de las actividades pesqueras.
- g) Verificar el cumplimiento y correcta aplicación de los dispositivos legales sobre control y fiscalización de insumos químicos con fines pesqueros y acuícolas, de acuerdo a la Ley de la materia.
- h) Promover la investigación e información acerca de los servicios tecnológicos para la preservación y protección del medio ambiente.
- 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. (énfasis agregado).

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

22. Habiéndose determinado entonces que en el caso se está ante una competencia compartida, como lo reconocen también el demandante (folio 15) y el demandado (folio 80 y ss.), debe indicarse que del contenido de las ordenanzas impugnadas se advierte que éstas no necesariamente devienen en inconstitucionales, si es que son interpretadas de conformidad con la Constitución.

23. Por ejemplo, el artículo 1º que establece “[c]réase el “PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO REGIONAL” PAAR como mecanismo de promoción de consumo humano directo de anchoveta, programa destinado prioritariamente a la población de bajos recursos económicos de las zonas urbano marginales y las zonas alto andinas de la Región Moquegua. Este programa se llevará a cabo a través de un convenio entre la Asociación de Armadores Pesqueros Artesanales para Consumo Humano Directo del Puerto de Ilo y el Gobierno Regional de Moquegua”, es compatible con lo dispuesto en el artículo 44º de la Constitución, cuando señala que es un deber primordial del Estado “promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”, con el artículo 188º que recoge como principal objetivo de la descentralización “el desarrollo integral del país” y con el artículo 192º según el cual “[l]os gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional (...)”. Así también lo reconoce el propio demandante (folio 10).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. Del mismo modo, lo establecido en los artículos 2° a 5° de la Ordenanza Regional N.º 003-2007-CR-GRM, modificada por la Ordenanza Regional N.º 005-2007-CR/GRM, no deviene necesariamente en inconstitucional si éstas disposiciones de implementación del Programa de Apoyo Alimentario Regional –PAAR– se interpretan como la regulación de un régimen especial de pesca de anchoveta **únicamente y exclusivamente para el consumo humano directo y dentro del Programa de Apoyo Alimentario Regional-PARA**. Ello, como es evidente, no obsta para que dicho Programa pueda ser objeto de coordinación con la participación del Gobierno Nacional y del Gobierno Regional de Moquegua, más aún si, como se ha señalado, se está ante el ejercicio de una competencia compartida.

25. Esta posición interpretativa se deriva del principio de interpretación de la ley conforme con la Constitución. Esto es, que una disposición sometida a control abstracto de constitucionalidad sólo será declarada inconstitucional si dicha disposición no puede ser interpretada de conformidad con la Constitución; lo que no se configura precisamente en este caso.

Gobiernos Regionales y desarrollo económico

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

“De acuerdo al Plan de Desarrollo Concertado de la Región Moquegua son objetivos estratégicos, entre otros, el de superar las condiciones de pobreza y el déficit alimentario de la población moqueguana en general y en especial de los pobladores de menos recursos económicos para lo cual es necesario desarrollar una política de apoyo social alimentario que permita incluir masivamente en la dieta alimenticia de nuestra población el consumo de proteínas a base de pescado en concordancia con la política nacional emprendida por el estado peruano para incentivar el consumo humano directo de anchoveta”.

27. El Tribunal Constitucional no puede ni debe ser ajeno a la realidad socioeconómica del país en su conjunto ni de cada una de las regiones individualmente consideradas; pues

“(…) la descentralización política (...) no sólo es un instrumento democratizador del poder y una garantía para la libertad, sino que, además, puede suponer una mejor técnica de organización para resolver los asuntos públicos (...)”¹.

Por ello considera legítima la preocupación del Gobierno Regional de Moquegua por el desarrollo económico y social de su región, pues precisamente la finalidad de un proceso de descentralización, tal como lo prevé el artículo 188° de la Constitución, es el desarrollo integral del país; desarrollo dentro del cual está comprendido, como es evidente, el aspecto económico.

¹ DE VEGA, Pedro. “Poder constituyente y regionalismo”. En Gumsindo Trujillo (coordinador). *Federalismo y regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979. p. 354.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0024-2007-PI/TC
LIMA
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

28. Sin embargo, este objetivo no puede alcanzarse legítimamente si es que no se realiza dentro del marco constitucional establecido y bajo la observancia de los valores y principios constitucionales así como de los derechos fundamentales. De ahí que el Gobierno Nacional y el Gobierno Regional de Moquegua deban emprender, dentro del régimen jurídico de la descentralización, acciones dentro del marco de sus competencias compartidas que coadyuven al desarrollo integral de la Región Moquegua.
29. En consecuencia, puede afirmarse 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).

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Regional N.º 003-2007-CR-GRM, modificada por la Ordenanza Regional N.º 005-2007-CR/GRM; siempre que éstas se interpreten de acuerdo con los fundamentos 23 y 24 de la presente sentencia constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR