



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la pesca de camarón de río en las cuencas hídricas de la región Arequipa

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 16 de junio de 2020 se votó el proyecto de sentencia del **Expediente 00007-2019-PI/TC**, ponencia del magistrado Miranda Canales. Votaron a favor de la ponencia, que declara **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales y Ramos Núñez (con fundamento de voto). El magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votó en fecha posterior declarando también fundada la demanda de inconstitucionalidad.

Los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada, en la sesión mencionada, emitieron votos singulares declarando infundada la demanda de inconstitucionalidad.

Estando a lo expuesto, en el Expediente 00007-2019-PI/TC se han alcanzado los cinco votos conformes para dictar sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada, conforme a lo previsto en el artículo 5, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que los votos mencionados se adjuntan a la sentencia y que los señores magistrados proceden a firmar digitalmente la presente en señal de conformidad.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la pesca de camarón de río en las cuencas hídricas de la región Arequipa | 2

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00007-2019-PI

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16 de junio de 2020

Caso de la pesca de camarón de río en las cuencas hídricas de la región Arequipa

PODER EJECUTIVO C. GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 251-AREQUIPA

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ordenanza Regional 251-AREQUIPA	Constitución: - Artículo 2, inciso 22 - Artículos 66, 67 y 68 - Artículo 192, inciso 7 Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Decreto Legislativo 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

§2. AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

§3. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y PARÁMETRO DE CONTROL

§4. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la pesca de camarón de río en las cuencas hídricas de la región Arequipa | 4

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de junio del 2020, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Ledesma Narváez, presidenta; Ferrero Costa, vicepresidente; Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Ramos Núñez y los votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada, que se agregan. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, votará en fecha posterior.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 26 de marzo de 2019, el Presidente de la República, a través del Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 251-AREQUIPA, mediante la cual fueron aprobadas medidas complementarias para el ordenamiento de la pesca del recurso camarón de río en las cuencas hídricas camaroneras de la región Arequipa.

Solicita que este Tribunal declare su inconstitucionalidad por razones de fondo, ya que ha sido emitida en contravención de las competencias que el Poder Ejecutivo ejerce a través del Ministerio de la Producción (Produce), en materia de regulación pesquera, según lo establecido en la Constitución (inciso 7 del artículo 192), en la Ley de Bases de la Descentralización (literales c y d del artículo 36) y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (inciso 2 del artículo 10 y artículo 36). Señala que tales competencias se desprenden de las obligaciones constitucionales en materia de protección al ambiente sano y adecuado, así como de los recursos naturales (inciso 22 del artículo 2 y artículos 66, 67 y 68 de la Constitución).

Por su parte, con fecha 18 de setiembre de 2019, la Procuradora Pública a cargo de los asuntos judiciales del Gobierno Regional de Arequipa contesta la demanda y solicita que sea declarada infundada en todos sus extremos.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la norma impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- El Procurador Público Especializado en Materia Constitucional sostiene que la Ordenanza 251-AREQUIPA, emitida por el Gobierno Regional de Arequipa, es inconstitucional porque ha sido expedida en contravención de las competencias del Poder Ejecutivo en la materia y sin previa coordinación con Produce. En tal sentido, para la emisión de la referida ordenanza no se han observado ni respetado los principios que conforman el test de competencia, tal como ha sido definido en la jurisprudencia de este Tribunal.
- Alega que, si bien los Gobiernos regionales tienen competencia normativa en materia de pesca artesanal, en el presente caso debe analizarse si la aprobación de un régimen normativo especial e incompatible con la regulación nacional sobre la materia tiene sustento en las competencias correspondientes a los Gobiernos regionales.
- Afirma que, de conformidad con el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), este tiene la competencia exclusiva de diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.
- Así, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (LOASRN), las leyes especiales que regulen el aprovechamiento sostenible de recursos naturales precisarán el sector o los sectores del Estado responsable de la gestión de dichos recursos e incorporarán los mecanismos de coordinación con los otros sectores.
- Señala el demandante que de esto se concluye que es el Poder Ejecutivo el que tiene como competencia exclusiva el diseño y la supervisión de las políticas en materia de recursos naturales, lo cual incluye los referidos a la diversidad biológica de fauna y, específicamente, los recursos hidrobiológicos.
- Refiere que la necesidad de garantizar el uso sostenible de los recursos hidrobiológicos y la protección de la biodiversidad exige que la regulación en materia pesquera, cualquiera que sea el nivel de gobierno que la expida, esté sustentada en información técnica y científica. Agrega que el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), entidad creada mediante Decreto Legislativo 95, que depende de Produce (por ser este el sucesor del Ministerio de Pesquería), se encarga de generar el sustento técnico para el posterior ejercicio de la competencia normativa sobre pesca.
- Señala que, conforme se advierte del artículo 3 del Decreto Legislativo 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción (Ley de Produce), este ente es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero y, a su vez, es competente de manera compartida con los Gobiernos regionales en materia de pesquería artesanal. Ello es concordante con el artículo 36 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y los artículos 9 y 10 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El demandante señala que la regulación de la pesca artesanal en el ámbito nacional es una función específica de Produce, lo que se refleja en el artículo 6 de la Ley de Produce, que establece que, en el marco de sus competencias compartidas, le corresponde a dicho ente dictar normas y políticas nacionales sobre pesquería artesanal, así como formular y aprobar planes nacionales de desarrollo sostenible de la pesquería artesanal.

- En tal sentido, la regulación que emita Produce en materia de pesca artesanal vincula a los Gobiernos regionales, y las ordenanzas regionales deben adecuarse a lo previsto por las normas nacionales, emitiendo regulación únicamente dentro de su circunscripción territorial. Así, las ordenanzas regionales que se emitan en materia de pesca artesanal no podrán desconocer la competencia normativa que el Poder Ejecutivo debe ejercer en el ámbito nacional, ni las que en ejercicio de dicha competencia se hayan expedido.
- Añade el demandante que, conforme al inciso 7 del artículo 192 de la Constitución, los Gobiernos regionales tienen competencia para promover y regular actividades y/o servicios en materia de pesquería conforme a ley. Así, según la jurisprudencia de este Tribunal, el ejercicio de la competencia compartida en materia de pesca debe ser realizado de manera coordinada entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales (Sentencia 0021-2007-PI/TC, FJ 14; Sentencia 0010-2008-PI/TC, FJ 19; Sentencia 0008-2011-PI/TC, FJ 9). No obstante, la ordenanza ha sido expedida sin realizarse ninguna coordinación previa.
- La recurrente, precisa, además, que el Gobierno Regional de Arequipa debió realizar las coordinaciones previas con las entidades del Gobierno nacional competentes para que cuente con la evidencia científica adecuada y suficiente para dictar normas que sean coherentes con el uso sostenible y la protección de la biodiversidad de los recursos hidrobiológicos.
- Sin embargo, en la ordenanza impugnada no se indican cuáles serían las investigaciones realizadas o la información técnica que fundamentó la emisión de dicha norma. Al respecto, según el párrafo 2.20 del Informe 1573-2018-PRODUCE/OAJ, el Gobierno Regional de Arequipa no realizó ninguna coordinación con Produce ni con el IMARPE. Asimismo, al momento de expedir la ordenanza impugnada el Gobierno Regional de Arequipa carecía de la fundamentación técnica que exigían el Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca (LGP), y el Decreto Legislativo 95.
- De esta manera, la ordenanza impugnada resulta incompatible con el principio precautorio que exige establecer las condiciones que eviten la degradación del medio ambiente garantizando, además, la protección del derecho a un ambiente equilibrado; y, por las mismas razones, también es incompatible con la protección de la biodiversidad y el deber de garantizar el uso sostenible de los recursos naturales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- El procurador que presenta la demanda alega también que la regulación del ordenamiento pesquero de este recurso está conformada por las normas generales sobre pesca y resoluciones ministeriales específicas. Efectivamente, Produce, en ejercicio de su competencia normativa en el ámbito nacional sobre pesca artesanal, ha establecido las resoluciones ministeriales que integran el sistema de ordenamiento pesquero aplicable al camarón de río, que habita en los ríos de la vertiente occidental de los Andes. Tales normas están sustentadas en la información técnica que garantiza el uso sostenible de dicho recurso hidrobiológico.
- Además, la ordenanza afecta la competencia normativa del Poder Ejecutivo, pues pretende superponerse a las normas nacionales expedidas por Produce; en otras palabras, intenta imponer un régimen normativo incompatible con el ordenamiento pesquero vigente, pues la materia que se regula mediante la ordenanza impugnada ya ha sido regulada por Produce mediante la Resolución Ministerial 083-2007-PRODUCE, que establece condiciones para la actividad extractiva de las especies nativas del recurso camarón de río de la vertiente occidental de los Andes.
- Sobre la autorización para la pesca del camarón de río de la vertiente occidental de los Andes, la ordenanza pretende, entre otras cosas, lo siguiente:
 - (i) Establecer un marco normativo con fines de acreditación, sobre cuya base se expedirá el “carnet de recolector de camarón de río” a los pescadores, con una duración de dos años y de carácter intransferible.
 - (ii) Regular los aparejos que se utilizan en la pesca del referido recurso hidrobiológico.
 - (iii) Exigir al Gobierno nacional la expedición de una resolución ministerial que establezca el formato en el que los pescadores deberán registrar las estadísticas del recurso extraído.
 - (iv) Establecer un marco normativo sobre la conservación del camarón de río y que Produce emita regulación en concordancia con la ordenanza, además de someter las acciones de conservación al “consenso” de las asociaciones de pescadores.
 - (v) Regular las investigaciones relacionadas con el camarón de río.
 - (vi) Regular las competencias y funciones del IMARPE.
 - (vii) Establecer un régimen de sanciones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- En relación con lo señalado en el punto i, la parte demandante sostiene que existe una contradicción entre lo dispuesto en la ordenanza y el reglamento de la LGP, pues este establece que solo de forma excepcional se prohíbe el traslado de ciertos permisos de pesca, entre los cuales no figuran los permisos de pesca artesanal.
- Respecto del punto ii, la LGP establece expresamente que Produce es el único organismo con competencia para regular los aparejos y herramientas que pueden utilizarse en la pesca artesanal. No corresponde, a través de una ordenanza, establecer una regulación diferente.
- En lo relacionado con el punto iii, señala que afecta las competencias de Produce, pues las normas de descentralización, tanto a nivel constitucional como legal, no han previsto en ninguno de los extremos que los Gobiernos regionales tengan competencia para disponer que una entidad de alcance nacional, como el ente rector en pesquería, lleven a cabo determinados actos.
- Con relación al marco normativo sobre la conservación e investigación del camarón de río, puntos iv y v, el Poder Ejecutivo afirma que dicha regulación es incompatible con el ordenamiento pesquero vigente y pretende ordenar a Produce que emita disposiciones relacionadas con la autorización para la pesca del recurso en mención.
- En efecto, la ordenanza dispone que Produce expida una resolución ministerial que regule regímenes de acceso, aparejos, métodos de pesca, entre otros aspectos de la pesca de camarón del río, y que se emita una segunda resolución ministerial sobre zonas prohibidas con base en los estudios y la recomendación del IMARPE y la Gerencia Regional de Pesca.
- Advierte que no corresponde que un Gobierno regional establezca cuándo el Gobierno nacional debe emitir una resolución ministerial, porque, conforme a la competencia normativa de Produce y las particularidades de la materia regulada, se puede optar por la emisión de una norma infralegal distinta.
- La disposición impugnada invade la competencia normativa al establecer un marco jurídico de la conservación del camarón de río, que incluye aspectos que ya han sido objeto de regulación por el ordenamiento pesquero vigente, lo que, a la vez, revela el desconocimiento de la entidad demandada sobre la materia.
- Por otro lado, no solo afecta la competencia normativa del Gobierno nacional, sino también la protección de la biodiversidad, puesto que la norma señala que las acciones de conservación del recurso hidrobiológico estarán sometidas al consenso de las asociaciones de pescadores que lo extraen; es decir, el Estado declinaría de su obligación constitucional de garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos, dado que la extracción estaría sujeta al consenso de los particulares y no a un análisis técnico que permita identificar las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medidas adecuadas y específicas de conservación del recurso.

- Respecto de las disposiciones sobre investigación relacionada con la explotación del camarón de río, el demandante sostiene que ya se encuentra regulado por la normativa expedida por el Gobierno nacional, que ha establecido el marco jurídico relativo a la investigación sobre los productos hidrobiológicos.
- Además de ello, la ordenanza invade la competencia normativa de Produce respecto al ordenamiento pesquero y a su propia organización interna, punto vi, pues busca regular competencias y funciones del IMARPE, que, conforme al artículo 1 del Decreto Legislativo 95, es un órgano adscrito al Produce.
- Por último, la ordenanza pretende establecer un régimen sancionatorio relativo a la pesca del camarón de río, punto vii, aplicable en conjunto con las normas de Produce. No obstante, el numeral 2 del artículo 5 de la Ley de Produce establece expresamente que la competencia normativa en relación con el régimen de sanciones en materia de pesca corresponde al Produce. Entre las funciones específicas que ejercen los Gobiernos regionales en materia de pesca no está incluida la competencia de emitir normas de carácter sancionatorio.
- En conclusión, el Gobierno Regional de Arequipa ha expedido la ordenanza cuestionada sin considerar las normas que con alcance nacional ha expedido el Produce y sin establecer ninguna relación de coordinación previa con el Gobierno nacional, lo que supone que la demandada ha excedido el marco jurídico de sus competencias.
- Finalmente, expresa que el vicio de inconstitucionalidad reside en la afectación al principio de competencia, por lo que, en estricto, se trata un conflicto de competencias entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Regional de Arequipa, pero que, en virtud del artículo 110 del Código Procesal Constitucional, ha sido tramitado a través de un proceso de inconstitucionalidad. En atención a ello, solicita que se aplique al presente caso el artículo 113 del mismo cuerpo legal y que, en caso de que la demanda sea declarada fundada, este Tribunal se pronuncie sobre los actos administrativos producidos sobre la base de la ordenanza cuestionada.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Mediante escrito de fecha 18 de setiembre de 2019, la Procuraduría Pública a cargo de los asuntos judiciales del Gobierno Regional de Arequipa contesta la demanda expresando los siguientes argumentos:

- Rechaza la supuesta vulneración de la competencia normativa del Poder Ejecutivo, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la LOGR los Gobiernos regionales tienen funciones especiales en materia pesquera, tales como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) Formular, aprobar, ejecutar, 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.
- i) Velar y exigir el adecuado cumplimiento de las normas técnicas en materia de pesquería.
- Manifiesta que el artículo 1 de la Ordenanza Regional 003-2005-CR/AREQUIPA declaró al camarón de río patrimonio regional gastronómico y turístico, al ser considerado como “un crustáceo único en el mundo y con características propias de la región Arequipa”. Subraya la importancia de dicho recurso por cuanto su extracción constituye un eje de dinamismo en la economía regional.
 - Agrega que el artículo 1 de la Resolución Ministerial 083-2007-PRODUCE, emitida el 22 de marzo de 2007, estableció un conjunto de condiciones para realizar la actividad extractiva de las especies nativas camarón de río en los cuerpos de agua públicos de la vertiente occidental de los Andes.
 - Alega que, siendo el camarón de río un crustáceo único en el mundo y con características propias de la región Arequipa, resulta necesario establecer un plan de manejo para la extracción de este recurso hidrobiológico mediante la aprobación de la correspondiente norma regional.
 - Concluye señalando que la ordenanza impugnada constituye una medida complementaria para el debido ordenamiento pesquero en el ámbito de la región.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. El presente caso gira en torno a la constitucionalidad de la Ordenanza Regional 251-AREQUIPA, mediante la cual fueron aprobadas medidas complementarias para el ordenamiento de la pesca del recurso camarón de río en las cuencas hídricas camaroneras de la región Arequipa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. En consecuencia, corresponde analizar si el Gobierno Regional de Arequipa ha actuado dentro de los alcances de competencia compartida en materia de pesca artesanal al emitir la citada ordenanza o si, por el contrario, al hacerlo ha vulnerado las competencias nacionales del Poder Ejecutivo, representado para estos efectos por Produce.

§2. AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

3. La Constitución ha establecido que el proceso de descentralización incluye a los Gobiernos regionales, a los cuales considera como instrumentos vitales. Por ello, es importante resaltar el papel que se asigna a los Gobiernos regionales, a los que no solamente se debe concebir como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, sino también y, principalmente, como medios para materializar la descentralización del Gobierno, en tanto entidades que representan a los ciudadanos de su respectiva circunscripción territorial, quienes eligen a sus autoridades a través de elecciones y por medio de los mecanismos de democracia directa participan en las actividades de su respectivo Gobierno regional.
4. Justamente, para que puedan cumplir con su papel como instrumentos de la descentralización, se les ha otorgado plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (artículos 191 y 192 de la Constitución).
5. Esta autonomía otorgada a los Gobiernos regionales es tal que incluso la Constitución en su artículo 191 reconoce la existencia de los Consejos Regionales como órganos normativos y fiscalizadores, y al Gobernador Regional como órgano ejecutivo.
6. Sin embargo, la autonomía no debe confundirse con autarquía, pues esta debe ser ejercida de conformidad con la Constitución y las leyes. La autonomía que poseen los Gobiernos regionales no significa que el desarrollo normativo ejercido por estos se realice en un ordenamiento jurídico aislado, sino que su regulación se enmarca en un sistema nacional armónico.
7. En efecto, la autonomía de los Gobiernos regionales encuentra como primer límite el ordenamiento jurídico nacional, que funciona como marco para el uso de esta atribución; por lo tanto, las ordenanzas regionales emitidas deben ser acordes con la Constitución y las demás leyes destinadas a regular el procedimiento de elaboración de normas y su contenido (bloque de constitucionalidad).



§3. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y PARÁMETRO DE CONTROL

8. De conformidad con el artículo 75 del Código Procesal Constitucional, la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser: (i) directa o indirecta, (ii) de carácter total o parcial, y (iii) tanto por la forma como por el fondo.
9. La infracción directa se produce cuando la norma legal resulta contraria a lo establecido o prohibido, expresamente, por una disposición constitucional. Así, el parámetro de control que permitirá verificar la constitucionalidad del dispositivo legal se reducirá única y exclusivamente a la Norma Fundamental.
10. En cambio, en el caso de la inconstitucionalidad indirecta se requiere recurrir a disposiciones de rango legal, por cuanto la regulación específica de la materia en controversia no fue abordada en la Constitución, sino que lo ha sido por normas legales aprobadas de conformidad con el marco dispuesto por aquella.
11. En casos como estos, el análisis de constitucionalidad no puede basarse en un mero juicio de compatibilidad directa entre la norma cuestionada y la Constitución, sino que su análisis requerirá que se verifique su conformidad con una norma legal perteneciente al parámetro o bloque de constitucionalidad.
12. Estas disposiciones, del mismo rango que la controlada, a las que se debe recurrir para resolver el caso, se denominan normas interpuestas. Estas últimas conforman un esquema trilateral, donde el parámetro de control está constituido por la propia Constitución y la norma interpuesta, en tanto que la ley o norma con rango de ley es la disposición objeto de control.
13. De lo expuesto se deduce que, si la disposición impugnada no resulta conforme directamente a la norma interpuesta, será contraria, indirectamente, a la Constitución.
14. El contenido específico de las ordenanzas no se encuentra regulado por la Constitución, sino que su artículo 191 se limita a establecer que los Gobiernos regionales gozan de autonomía política y encomienda al legislador el diseño de las funciones y atribuciones que habrán de ponerse a cargo de cada una de estas instancias subnacionales.
15. Pero estas no operan de modo independiente o autárquico, sino que lo hacen en el contexto de las leyes y los planes nacionales y locales de desarrollo, conforme se encuentra constitucionalmente ordenado por el artículo 192 de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. Para decidir la constitucionalidad de las ordenanzas que un Gobierno regional expida se deberán tomar en cuenta las disposiciones de las normas expedidas en el ámbito nacional.
17. Con la Constitución y las normas interpuestas se estructura lo que se denomina el bloque de constitucionalidad que operará como parámetro de control de la disposición impugnada.
18. A fin de decidir el presente caso deberán tomarse en cuenta la Ley 27783, de Bases de la Descentralización (LBD); la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR); Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (LOASRN); y, finalmente, para analizar las potestades del Poder Ejecutivo será necesario recurrir a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), al Decreto Legislativo 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción (Ley de Produce), y al Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca (LGP), en lo que resulte aplicable.

§4. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

19. Este Tribunal advierte que lo que se debate en el presente caso es si el Gobierno regional demandado, al expedir la ordenanza impugnada, transgredió el marco constitucional que limita el ejercicio de dicha facultad, afectando en consecuencia el ámbito competencial que el Gobierno Nacional ejerce a través de Produce en materia de pesca artesanal, concretamente, respecto del camarón de río de la vertiente occidental de los Andes, el cual es un recurso natural.
20. Al respecto, debe tomarse en cuenta que, si bien la presente causa fue promovida y admitida a trámite como un proceso de inconstitucionalidad, desde una perspectiva material esta plantea la existencia de un conflicto competencial, pues la controversia a solucionar consiste en determinar qué entidad estatal tiene la atribución para regular la pesca artesanal.
21. Conforme a lo establecido en el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, y a lo señalado por este Tribunal en reiterada jurisprudencia, el proceso de inconstitucionalidad es la vía procesal idónea para analizar un conflicto de competencias que se haya manifestado en una norma con rango de ley, como ocurre en este caso con la ordenanza regional cuestionada.
22. Por lo tanto, este Tribunal debe pronunciarse respecto de la autoridad a la que corresponde la competencia para regular la pesca artesanal en el marco de lo dispuesto por la Constitución y las normas pertinentes del bloque de constitucionalidad; y, en consecuencia, deberá determinar si la ordenanza impugnada resulta conforme a dichas normas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23. Al respecto, se debe tener en cuenta en primer lugar cuáles son los tipos de competencias objeto de análisis en un proceso competencial:
- (i) exclusivas, cuando son asignadas en exclusividad, aunque pueden ser a su vez positivas si son susceptibles de ser delegadas, o negativas si ello no es posible, en cuyo caso serán también excluyentes;
 - (ii) compartidas, cuando se reparten responsabilidades sobre una materia entre dos o más niveles de gobierno; o
 - (iii) delegadas, si un nivel de gobierno realiza una delegación de competencias a otro nivel distinto, conforme a ley, y se abstiene de tomar decisiones sobre la materia o función delegada.
24. Ahora bien, con relación al tipo de controversia, este Tribunal ha señalado:
- (...) en aquellos casos en los cuales deba definirse competencias o atribuciones que cuenten con desarrollo constitucional, pero que generen confusión al momento de interpretar y definir titularidad, sobre todo cuando, por la naturaleza de los órganos y funciones, se reconozcan competencias compartidas —como es el caso de los Gobiernos Locales y Regionales—, el análisis de competencia deberá superar el Test de la Competencia, método mediante el cual el Tribunal analiza las materias asignadas a los sujetos constitucionales en conflicto bajo los parámetros de actuación desarrollados, según se trate del ejercicio de competencias (...) exclusivas, compartidas o delegables (Sentencia 0013-2003-CC/TC, fundamento 10.3).
25. Por ello, resulta relevante aplicar el test de la competencia, desarrollado en la Sentencia 0020-2005-PI/TC, fundamento 32 y siguientes. Dicho test está comprendido por un conjunto de principios, como son: el principio de unidad, de competencia, de efecto útil y poderes implícitos y de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos.
26. El principio de unidad se desprende del artículo 43 de la Constitución, que establece, entre otras cosas, que el Estado es uno e indivisible, pero que su gobierno es descentralizado. Por otro lado, el artículo 189 de la Constitución señala que en el territorio de la República “se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado”.
27. De allí se deriva, a su vez, el principio de cooperación y lealtad regional y local, según el cual los Gobiernos regionales y locales no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con las políticas nacionales; deben colaborar entre sí y con el Gobierno



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nacional; y no deben realizar actos o adoptar medidas que comprometan las competencias o el cumplimiento de los fines constitucionales asignados a otros entes estatales.

28. De esta manera, el proceso de descentralización no degenerará en uno de desintegración, ni la autonomía que les ha sido reconocida se convertirá en autarquía o soberanía interna.
29. El principio de unidad resulta determinante al momento de evaluar la atribución de competencias que no se encuentren definidas normativamente de manera clara y precisa. Conforme a este principio, los Gobiernos regionales y locales no tienen más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido. El resto de las competencias recae en el Gobierno nacional bajo una cláusula de residualidad. A esto se le conoce como el principio de taxatividad, el cual se desprende del artículo 192 de la Constitución, que establece cuáles son las competencias de los Gobiernos regionales.
30. Ahora bien, de acuerdo con el principio de competencia, los Gobiernos regionales son entes que gozan de atribuciones en el ámbito de su circunscripción territorial para regular válidamente las materias que les han sido asignadas por las normas pertinentes. Estas normas se articulan en nuestro ordenamiento jurídico no solo mediante el criterio de jerarquía, sino también mediante el criterio de competencia.
31. No obstante, para que las ordenanzas resulten válidas y eficaces deben emitirse de conformidad con la Constitución y las leyes orgánicas, pero no por el rango superior de estas últimas, sino porque la Constitución misma delega la determinación o delimitación de las competencias de los órganos constitucionales a estas leyes, de manera que no pueden emitirse ordenanzas contrarias a ellas, pues de lo contrario incurrirían en un vicio de inconstitucionalidad indirecta.
32. Si bien conforme al artículo 106 de la Constitución existe una reserva de ley orgánica para regular la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, ello no impide que, en concordancia con tales normas, se desarrolle lo referente a determinadas actividades, funciones o servicios públicos mediante otras leyes.
33. En tal sentido, la validez y eficacia de una ordenanza se encuentra supeditada a su compatibilidad con la Constitución y las leyes que atribuyen competencias; es decir, aquellas que integren el bloque de constitucionalidad aplicable según la materia.
34. Asimismo, en cuanto a los principios de efecto útil y poderes implícitos y de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos, este Tribunal ha indicado en su jurisprudencia lo siguiente:
 - (i) el principio de efecto útil y poderes implícitos, que establece que cada vez que una norma confiere una competencia a los Gobiernos regionales, debe presumirse que esta contiene normas implícitas de subcompetencia (que permiten reglamentar la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislación a emitir), sin las cuales el ejercicio de la atribución conferida carecería de eficacia o utilidad; y

(ii) el principio de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos, según el cual el proceso de descentralización del poder estatal no es un acto acabado, sino que se realiza paulatinamente. Esto último debe entenderse respecto de las competencias compartidas o de las delegables, y no respecto de las competencias exclusivas del Gobierno nacional (Sentencia 0004-2009-PI/TC, fundamento 5).

35. En el presente caso, debe determinarse si la competencia normativa del Gobierno regional emplazado comprende la posibilidad de emitir una ordenanza referente a la pesca del camarón de río en las cuencas hidrográficas de la región Arequipa.
36. Como la controversia involucra un recurso natural, resulta pertinente recordar el ordenamiento constitucional y legal general en materia de recursos naturales.
37. La Constitución regula lo referente al ambiente y los recursos naturales en el Capítulo II del Título III, dedicado al régimen económico. Los artículos pertinentes de esta sección señalan lo siguiente:

Artículo 66.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.
Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

Artículo 67.- El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Artículo 68.- El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

38. Estas obligaciones estatales en materia de recursos naturales y conservación de la diversidad biológica guardan relación con lo dispuesto en el artículo 2, inciso 22, de la Constitución, que reconoce el derecho fundamental de toda persona “a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”.
39. Ahora bien, conforme al artículo 66 de la Constitución, por ley orgánica deben fijarse las condiciones de utilización y otorgamiento a particulares de los recursos naturales, los cuales son patrimonio de la Nación. Tal desarrollo legislativo se ha realizado mediante la LOASRN, la cual dispone en su artículo 2 que esta tiene como objetivo:

(...) promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40. El artículo 3 de esta ley orgánica define a los recursos naturales como “todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado”, e incluye en su inciso c) a la diversidad biológica como recurso natural, constituida por “las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistos; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida”.
41. Asimismo, el artículo 6 de la LOASRN reafirma que el Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales y que su soberanía “se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos”.
42. En concordancia con ello, los artículos 13 y 15 de la LOASRN establecen lo siguiente:

Gestión sectorial y transectorial de los recursos naturales

Artículo 13.- Las leyes especiales que regulen el aprovechamiento sostenible de recursos naturales precisarán el sector o sectores del Estado responsables de la gestión de dichos recursos e incorporarán mecanismos de coordinación con los otros sectores a fin de evitar que el otorgamiento de derechos genere conflictos por superposición o incompatibilidad de los derechos otorgados o degradación de los recursos naturales.

La ley especial determina el Sector competente para el otorgamiento de derechos para el aprovechamiento sostenible, en el caso de recursos naturales con varios usos. Los sectores involucrados en su gestión deberán emitir opinión previa a la decisión final del sector correspondiente.

Solución de conflictos

Artículo 15.- Las leyes especiales que regulen el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales determinan la prelación de derechos, los procedimientos y las instancias administrativas y de gobierno con competencia para la resolución de las controversias o conflictos que puedan surgir a propósito de la gestión de los recursos naturales entre los sectores, o entre éstos y los particulares.

43. Así, puede observarse que la LOASRN determina que mediante leyes especiales se regula el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, se precisa cuál es el sector responsable de la gestión de dichos recursos y se incorporan mecanismos de coordinación con otros sectores.
44. En el plano legal, el artículo 2 de la LGP establece que los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú son patrimonio de la Nación. En consecuencia, “corresponde al Estado regular el manejo integral y explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

45. Ahora bien, para determinar en quién recae la competencia en controversia, corresponde analizar las facultades de los Gobiernos regionales. El artículo 191 de la Constitución establece que los Gobiernos regionales “tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”. Asimismo, de acuerdo con el artículo 192, los 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”.
46. Así, el artículo 192 de la Constitución contempla las siguientes competencias:
1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
 2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
 3. Administrar sus bienes y rentas.
 4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
 5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
 6. Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
 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.
 8. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
 9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
 10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.
47. Puede apreciarse que el inciso 7 del citado artículo 192 de la Constitución prescribe que los Gobiernos regionales son competentes para, entre otros asuntos, “promover y regular actividades y/o servicios en materia de (...) pesquería (...) y medio ambiente, conforme a ley”.
48. Por su parte, la LBD y la LOGR desarrollan y regulan las competencias exclusivas y compartidas de los Gobiernos regionales. A continuación, serán citadas las partes pertinentes de ambas leyes:

Ley 27783 Ley de Bases de la Descentralización	Ley 27972 Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
TÍTULO VI EL GOBIERNO REGIONAL [...]	TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES [...]
CAPÍTULO IV	Artículo 10.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES [...] Artículo 36.- Competencias compartidas [...] c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores (...) pesquería (...) y medio ambiente.	en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización Los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asignan la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización y la presente Ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno. [...] 2. Competencias Compartidas [...] c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores (...) pesquería (...) y medio ambiente. [...] TÍTULO IV FUNCIONES [...] CAPÍTULO II FUNCIONES ESPECÍFICAS [...] Artículo 52.- Funciones en materia pesquera 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. [...] 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 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 medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos legales.
---	---

49. De lo anotado se advierte que los Gobiernos regionales tienen competencias compartidas en materia de pesquería y medio ambiente; sin embargo, de acuerdo con lo establecido en el inciso a) del artículo 45 de la LOGR, los Gobiernos regionales “definen, norman, dirigen y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

50. Ello se condice con el artículo 5 de la LOGR, que establece que la misión de los Gobiernos regionales es “organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo con sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región”.
51. Asimismo, cabe resaltar que el artículo 36 de la LOGR dispone expresamente que “las normas y disposiciones del Gobierno Regional se adecuan al ordenamiento jurídico nacional, no pueden invalidar ni dejar sin efecto normas de otro Gobierno Regional ni de los otros niveles de gobierno”.
52. Ahora bien, para determinar la competencia sectorial a nivel del Poder Ejecutivo es necesario recordar que el numeral 1 del artículo 4 de la LOPE establece como competencia exclusiva de este ente “diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno” y que “el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales”.
53. Por su parte, el artículo 5 de la LOPE establece que el ejercicio de las competencias compartidas del Poder Ejecutivo con los Gobiernos regionales está regido por la Constitución, la LBD, la LOGR, así como por las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios (como la Ley de Produce, aplicable al presente caso) y las entidades que componen el Poder Ejecutivo, según corresponda.
54. Asimismo, conforme al inciso a del numeral 1 del artículo 23 de la LOPE, compete a los ministerios “formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno”.
55. De esta manera, conforme al artículo 3 de la Ley de Produce, este ministerio es competente en materia de pesquería. Al respecto, cabe destacar que Produce sustituye en sus competencias al extinto Ministerio de Pesquería, por lo que toda referencia en la legislación a esta última entidad debe entenderse dirigida a Produce en lo que resulte aplicable.
56. Actualmente, las competencias de Produce en materia de pesca artesanal se encuentran reguladas en el artículo 6 de la Ley de Produce, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 6.- FUNCIONES ESPECÍFICAS DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS

En el marco de sus competencias el Ministerio de la Producción cumple las siguientes funciones específicas:

6.1 Dictar normas y políticas nacionales sobre la pesquería artesanal (...) en armonía con la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad de conformidad con lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecido por el ente rector en materia ambiental.

6.2 Formular y aprobar planes nacionales de desarrollo sostenible de la pesquería artesanal (...).

6.3 Gestionar recursos destinados al desarrollo sostenible de la pesquería artesanal (...) en el ámbito nacional y/o macrorregional.

6.4 Promover programas, proyectos y/o acciones para el desarrollo sostenible de la pesquería artesanal (...) en el ámbito nacional y/o macrorregional.

6.5 Evaluar metas en materia de la pesquería artesanal (...) en el ámbito nacional.

6.6 Supervisar, vigilar y controlar el cumplimiento de normas y lineamientos técnicos en materia de la pesquería artesanal (...) en el ámbito nacional.

6.7 Prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.

Artículo 7.- OTRAS FUNCIONES ESPECÍFICAS

En el marco de sus competencias el Ministerio cumple las siguientes funciones específicas:

7.1 Aprobar las disposiciones normativas que le correspondan, comprendiendo esta función la facultad de tipificar reglamentariamente las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas legalmente.

7.2 Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad fiscalizadora, sancionadora y de ejecución coactiva correspondiente. Para estos efectos podrá dictar las medidas cautelares y correctivas correspondientes.

7.3 Coordinar la defensa judicial de las entidades de su Sector.

7.4 Presentar los proyectos normativos sobre las materias a su cargo, ante el Presidente de la República y ante el Consejo de Ministros.

7.5 Otras funciones que le señale la ley.

57. Como puede apreciarse, Produce tiene competencias para dictar normas y políticas nacionales sobre la pesquería artesanal, formular planes nacionales, evaluar las metas nacionales, supervisar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas sobre la materia, tipificar las infracciones y cumplir y hacer cumplir el marco normativo, ejerciendo potestad fiscalizadora y sancionadora. En concordancia con el marco constitucional y legal desarrollado *supra*, los Gobiernos regionales están impedidos de emitir cualquier regulación que entre en conflicto con la normativa nacional emitida por Produce respecto de tales competencias.

58. Por otro lado, el artículo 9 de la LGP establece:

El Ministerio de la Producción, sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determina, según el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos (...).

59. Asimismo, el artículo 74 de la LGP establece que Produce dicta las normas a nivel nacional relacionadas con la actividad pesquera y que los organismos regionales deben encargarse de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su cumplimiento en sus respectivas regiones. Los organismos regionales solo podrán dictar dichas normas cuando exista delegación expresa de dicho ministerio.

60. De esta manera, se advierte que la competencia normativa de los Gobiernos regionales debe ser ejercida en coordinación con el Poder Ejecutivo, a través de Produce, pues este ministerio determina los sistemas de ordenamiento pesquero, cuotas de captura permisible, temporadas y zonas de pesca, métodos de pesca y demás normas para la preservación y explotación racional de los recursos hídricos.
61. Al respecto, este Tribunal ha señalado en reiterada jurisprudencia que la competencia compartida en materia de pesca debe ser ejercida de manera coordinada entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales:

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, esto es, la regulación de la actividad pesquera, es una competencia de naturaleza compartida. En otras palabras, una competencia cuyo ejercicio debe ser realizado de manera coordinada entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales (fundamento 14 de la Sentencia 0021-2007-PI/TC).

Por tanto, y como se desprende de las normas glosadas, se trata de una competencia compartida por ambos niveles de gobierno, razón por la cual resulta necesaria la coordinación y cooperación entre ambos (fundamento 19 de la Sentencia 0010-2008-PI/TC).

Por ello, el Tribunal Constitucional considera que al regular tales materias la Ordenanza Regional N.º 003-2010-REGION-ÁNCASH/CR, sin tener en consideración su naturaleza compartida [que entre otras cosas le obliga a cooperar y coordinar los asuntos referidos a la Pesca con el Gobierno Central, específicamente con el sector de Producción], incurrió en el vicio de inconstitucionalidad consistente en haber regulado una materia *ex novo* para la cual se carece de competencia (fundamento 9 de la Sentencia 0008-2011-PI/TC).

62. Ahora que ha quedado claro cuál es el marco normativo en materia de pesca artesanal, corresponde hacer el análisis de la ordenanza impugnada a la luz de este.
63. El demandante alega que la Ordenanza Regional 251-AREQUIPA, mediante la cual fueron aprobadas medidas complementarias para el ordenamiento de la pesca del camarón de río, fue expedida sin realizarse ninguna coordinación previa con Produce y sin contar con la información técnica adecuada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

64. Sobre el particular, este Tribunal advierte que ni en la ordenanza cuestionada ni en la contestación de la demanda se hace referencia a las coordinaciones que debieron existir entre el Gobierno regional y Produce, ni se señalan cuáles serían los estudios e investigaciones científicas emitidos por el Gobierno nacional que garantizan un uso sostenible del camarón de río; es decir, dicha norma no está sustentada en información técnica suficiente y adecuada. En atención a la materia que se regula, esta sola razón basta para declarar la inconstitucionalidad de la ordenanza impugnada en su totalidad. Sin perjuicio de ello, se hará un análisis de esta para recalcar otros vicios de inconstitucionalidad concurrentes.
65. Así, respecto a las medidas complementarias al ordenamiento pesquero que adopta la ordenanza, notamos que estas se han establecido en torno a cinco ejes estratégicos consignados en su artículo 2:
- (i) del acceso a la actividad de recolección;
 - (ii) de la conservación del recurso;
 - (iii) del seguimiento, control y vigilancia;
 - (iv) de la investigación; y
 - (v) de las sanciones.
66. Conforme al artículo 3 de la ordenanza, los reglamentos y/o directivas que emita el Gobierno regional sobre tales ejes estratégicos deberán elaborarse sobre la base de una serie de lineamientos. No obstante, se advierte que estos aspectos han sido previamente regulados por el Produce, conforme se desarrolla en los siguientes fundamentos.
- (i) Sobre el acceso a la actividad de recolección

3.1. Del Acceso a la Actividad de Recolección.-

a. La obtención del recurso camarón de río a partir de su medio natural, es de tipo artesanal y se realiza mediante: buceo, visor, máscara, linterna y otro de predominio manual.

b. Siendo la especie muy vulnerable a los cambios ambientales que requieren especiales medidas de conservación, sólo se accederá a la actividad extractiva y/o recolección a través de un permiso; el cual será máximo por un periodo de dos (2) años, pudiendo renovarse sucesivamente por el mismo periodo a solicitud del titular del permiso, y solo será efectiva, previa presentación de la estadística mensual del recurso, de acuerdo al formato establecido en la Resolución Ministerial correspondiente.

c. Para otorgar el derecho administrativo (permiso de pesca) se debe tener en cuenta el grado de explotación del stock poblacional del camarón de río al momento de expedirse la resolución administrativa correspondiente; asimismo, se debe considerar los factores socioeconómicos en el ámbito geográfico para el cual se otorga el permiso.

d. El permiso para realizar la actividad extractiva y/o de recolección será otorgado a los pescadores artesanales que reúnan los requisitos, y de acuerdo a la definición establecida en el numeral 1. Inciso a) del artículo 58 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.º 012-2001-PE.; debiendo presentar la documentación respectiva a partir del mes de mayo de cada año en la Dirección Zonal Jurisdiccional correspondiente, la cual elevará el Informe respectivo, previa inspección de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

verificación cuyo financiamiento correrá a cuenta de los interesados

e. Los permisos de pesca no pueden ser transferidos, asimismo, la resolución administrativa que otorga el permiso constituye el medio de presentación de su titular en la zona en la que realiza las actividades.

f. Con fines de acreditación y a solicitud de parte se expedirán carnets de recolector de camarón de río, por la institución autoritativa, siendo el periodo de vigencia de dos años.

g. No se renovará los permisos de pesca a los pescadores artesanales que infrinjan la normatividad vigente; por el periodo no mayor de seis meses, y no menor de seis y ni mayor de 1 año en caso de reincidencia previo informe de la Comisión Regional de Sanciones.

67. El artículo 3. 1.a. establece una regulación diferente del ordenamiento vigente que regula los aparejos que se utilizan en la pesca del camarón de río. Efectivamente, el artículo 23 de la LGP dispone que Produce es el organismo que “autoriza y supervisa el uso adecuado de artes y aparejos de pesca”.
68. Tales usos fueron establecidos mediante el artículo 1 de la Resolución Ministerial 083-2007-PRODUCE, según el cual la recolección “solo podrá ser realizada mediante el uso de los artes, aparejos y métodos de pesca siguientes: atarraya, caña, buceo, luz artificial y visor”.
69. El resto de las disposiciones del artículo establecen las condiciones de los permisos de pesca; no obstante, los artículos 44 y 46 de la LGP establecen que los permisos son derechos específicos que Produce otorga a plazo determinado para el desarrollo de actividades pesqueras conforme a lo dispuesto en la ley y su reglamento, y serán otorgados a nivel nacional.
70. En efecto, este Tribunal ha reafirmado en su jurisprudencia que la titularidad de la atribución exclusiva sobre las concesiones, autorizaciones y permisos de pesca a nivel nacional corresponde a Produce, sin perjuicio de las demás competencias de los Gobiernos regionales en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones (Cfr. Sentencia 0005-2016-CC/TC, fundamento 42).
71. Por tales razones, el artículo 3.1 resulta inconstitucional.
- (ii) Sobre la conservación del recurso

3.2. De la Conservación del Recurso

a. El Gobierno Regional, a través de la Gerencia Regional de la Producción, sobre la base de los estudios y recomendaciones del IMARPE, así como de factores socioeconómicos, propondrá al Ministerio de la Producción, establezca mediante Resolución Ministerial, los regímenes de acceso, volumen total de extracción permisible, magnitud del esfuerzo de pesca (número de recolectores y usuarios), cuotas individuales, aparejos, métodos y sistemas de extracción permitidos, zonas y temporadas de extracción, épocas de veda, zonas prohibidas o de reserva o exclusión, tamaño mínimo de los especímenes y otras

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medidas de conservación de la especie camarón de río.

b. El Ministerio de la Producción, mediante Resolución Ministerial y sobre la base de los estudios y recomendación del IMARPE y la Gerencia Regional de la Producción, establece zonas prohibidas o de reserva del camarón de río, con el fin de garantizar el stock poblacional del recurso, así como proteger a la biodiversidad.

c. La Gerencia Regional de la Producción, en mérito a las condiciones socioeconómicas del pescador, implementará el sistema de rotación de áreas, previo consenso entre organizaciones de pescadores debidamente registradas

d. Se prohíbe la recolección y/o extracción del recurso camarón de río, en áreas donde se determine la existencia de indicadores de contaminación que puedan afectar la salud.

e. La especie camarón de río, a fin de contar con un seguimiento efectivo del movimiento del stock poblacional por cuencas, contará con el uso de un Certificado de Procedencia otorgado por la Gerencia Regional de la Producción.

f. Para realizar las actividades de almacenamiento, transporte, comercialización y uso del camarón de río en temporada de pesca libre se debe acreditar, a través del certificado de procedencia, el origen del recurso, respetando además las normas sanitarias vigentes para la expedición del recurso.

g. Para la concretización de repoblamientos del recurso hacia otras cuencas, debe priorizarse la conservación de la cuenca y el desarrollo regional; y para ello debe denotarse previamente las estimaciones de su población, estructura poblacional e identificación de los parámetros físico-químicos que contribuyen o afectan su dinámica poblacional.

72. En el artículo 3.2 se advierte que el Gobierno regional pretende imponerse sobre el Produce en asuntos de su competencia, como establecer zonas prohibidas o de reserva, cuotas, métodos y aparejos. Al respecto, este Tribunal debe recalcar que no es admisible que un Gobierno regional ordene al Gobierno Nacional cuándo y cómo debe emitir una resolución ministerial. Por lo demás, corresponde a Produce establecer las condiciones para realizar la actividad extractiva.
73. Por otro lado, el artículo 3.2.c estipula que el “sistema de rotación de área” se implementará en mérito a las condiciones socioeconómicas del pescador, previo consenso entre organizaciones de pescadores debidamente registradas. Lo señalado resulta contrario al artículo 68 de la Constitución, que prescribe que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas, pues pretende trasladar esta obligación constitucional al consenso de particulares.
74. Además, el Decreto Legislativo 95 establece la importancia de las investigaciones científicas para lograr el racional aprovechamiento de los recursos, lo cual no puede ser obviado por una ordenanza regional. Por tales razones, el artículo 3.2 resulta inconstitucional.

(iii) Sobre el seguimiento, control y vigilancia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.3. Del Seguimiento Control y Vigilancia

a. La Gerencia Regional de la Producción realiza las acciones de seguimiento, control y vigilancia, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ordenanza regional y demás normas legales vigentes.

b. Dicho sistema de control incluye las coordinaciones interinstitucionales que sean necesarias, así como la observancia de las disposiciones previstas en los Reglamentos de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícola (RISPAC), que se encuentren vigentes, y las disposiciones modificatorias, ampliatorias y complementarias.

c. La Gerencia Regional de la Producción coordina la participación de las organizaciones sociales representativas de pescadores artesanales del camarón de río; de las diversas cuencas o ríos del ámbito regional, la realización de acciones de vigilancia y control, en el marco de la Resolución Ministerial N° 045-2003-PRODUCE que aprueba la conformación de los Comités Regionales de Vigilancia de Pesca Artesanal (COREVIPAS); así como la utilización de los Certificados de Procedencia del recurso.

d. Los extractores y/o recolectores, los acopiadores, intermediarios, comerciantes y comunidad en general, deben cooperar con las autoridades en las actividades de vigilancia y control y proporcionar la información que les sea requerida o puedan brindar, con fines de fiscalización y control pesquero.

e. Las estadísticas de extracción y/o recolección de información son obligatorias de parte de la Organización Social, siendo su utilidad para fines de evaluación e investigación; debiendo de presentar dicha información mensualmente en el periodo de pesca libre.

f. La inoperatividad de los Grupos de Vigilancia en las acciones de seguimiento, control y vigilancia será causal de su restructuración

g. La Gerencia Regional de la Producción deberá realizar las gestiones administrativas necesarias con el Ministerio de la Producción, a efectos de establecer la coordinación permanente de los Inspectores del Ministerio de la Producción, en la realización de sus acciones de control y vigilancia con la Gerencia Regional de la Producción.

h. La Gerencia Regional de la Producción firmará los Acuerdos Interinstitucionales con los Gobiernos Locales respectivos, a fin de potenciar las acciones de control en el periodo de veda del recurso.

75. El artículo 3.3 establece las medidas para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la ordenanza cuestionada, de manera que su inconstitucionalidad se encuentra vinculada por conexidad a la de las demás disposiciones que debe hacer cumplir.

(iv) Sobre la investigación

3.4. De la Investigación

a. La investigación se orienta a establecer las bases científicas y tecnológicas para el aprovechamiento sostenible del camarón de río y la protección del ecosistema, a través del conocimiento biológico y ecológico de la especie por su importancia comercial y del desarrollo de tecnologías adecuadas para la extracción (remoción y recolección, horario), colecta y acopio, procesamiento, almacenamiento, transporte



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y comercialización del recurso.

b. El Instituto del Mar del Perú - IMARPE desarrolla programas de investigación, evaluación y monitoreo sobre los aspectos biológicos, ecológicos, poblacionales y pesqueros del camarón de río en los distintos ámbitos geográficos de las cuencas camaroneras, con el propósito de recomendar las medidas y acciones de conservación y ordenamiento pesquero, atendiendo la evolución de las condiciones hidrográficas que favorecen su reproducción y desarrollo de sus poblaciones.

c. En dicho proceso, las investigaciones se orientan prioritariamente a la obtención de información de importancia biológico-pesquera que permitan determinar y caracterizar las áreas de extracción; la cadena de producción ; generar información sobre la abundancia y distribución del recurso; evaluar la dinámica reproductiva del camarón en las cuencas, sub cuencas y micro cuencas , determinar parámetros poblacionales básicos (mortalidad, crecimiento, talla de primera, estadios de madurez); evaluar las relaciones existentes dentro de la misma especie y con otras especies asociadas; así como la identificación de zonas de reserva a lo largo de cada cuenca y la estimación de su productividad.

d. El IMARPE alcanza oportunamente los resultados de sus investigaciones sobre el camarón de río al Ministerio de la Producción y al Gobierno Regional de Arequipa Gerencia Regional de la Producción, para la aplicación de las medidas de conservación o de ordenamiento pesquera.

e. Las personas naturales y jurídicas e instituciones públicas y privadas, para ejecutar investigación sobre el camarón de río, requieren de la presentación de la Memoria del Trabajo que se quiere ejecutar y los resultados obtenidos deben ser presentados al Gobierno Regional y a la Gerencia Regional de la Producción, los que servirán de base para la toma de decisiones respecto del recurso.

f. Los resultados de las investigaciones autorizadas deben ser presentados al Gobierno Regional, a través de la Gerencia Regional de la Producción y servirán de base para la toma de decisiones respecto del recurso.

g. El Gobierno Regional coordinará con el Ministerio de la Producción, sus dependencias y los organismos públicos del sector, el diseño y ejecución de programas de difusión, capacitación, concientización y transferencia tecnológica sobre el camarón de río, dirigido a los pescadores artesanales. Orientándose a reforzar el uso responsable del recurso, a mejorar las técnicas de extracción y/o recolección y tecnologías de manipuleo y conservación.

76. El artículo 3.4 de la ordenanza establece una serie de disposiciones sobre la investigación referente al aprovechamiento sostenible del camarón de río y la protección del ecosistema. Al respecto, el artículo 2 de Decreto Legislativo 95 señala que el IMARPE es el organismo encargado de “realizar las investigaciones científicas y tecnológicas del mar y de las aguas continentales y de los recursos de ambos, con el objeto de lograr el racional aprovechamiento de los mismos”; conforme a su artículo 1 se encuentra adscrito a Produce.
77. En tal sentido, el Gobierno Regional de Arequipa no tiene competencia para emitir regulación sobre las funciones del IMARPE o sobre las actuaciones que dicho organismo deba realizar prescindiendo de lo dispuesto y/o de los objetivos determinados por Produce, por cuanto dicho ministerio es precisamente el encargado de garantizar el cumplimiento de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los fines inherentes a IMARPE, de acuerdo con su marco legal de funcionamiento (Cfr. Sentencia 005-2016-CC/TC, fundamento 50).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

78. Por tales razones, el artículo 3.4 resulta inconstitucional.

(v) Sobre las sanciones

3.5. De las Sanciones

a. Constituye infracción administrativa toda acción u omisión que como tal se encuentre tipificada en el Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE sus modificatorias y resoluciones ministeriales correspondientes; y a lo estipulado en la presente ordenanza.

b. El Reporte de Ocurrencias será un documento administrativo de Notificación Directa del Inicio y Apertura de Pruebas en el Procedimiento Sancionador

c. Las acciones de infracción a las normas legales vigentes por parte de los recolectores con permiso de pesca serán causales de suspensión del derecho otorgado por un plazo no menor de seis meses y en caso de reincidencia, no menos de seis meses ni mayor de 1 año.

d. Las personas inmersas en denuncias de envenenamiento y captura, uso, transporte y comercialización del recurso camarón en periodo de veda, serán puestas de conocimiento de la fiscalía ambiental, dada la gravedad del delito.

e. El incumplimiento de los acuerdos firmados referentes a las zonas o áreas de trabajo en la cuenca, será causal de no renovación del permiso de pesca a la organización respectiva.

f. Las acciones de infracción a la presente Ordenanza Regional y Resolución Ministeriales correspondientes, por parte de integrantes de los Grupos de Vigilancia, será causal de sanción de acuerdo a la gravedad de la falta.

g. La Gerencia Regional deberá establecer las sanciones y las acciones pasibles de tales sanciones, de acuerdo a su gravedad.

79. El artículo 3.5 de la ordenanza establece un régimen de sanciones relacionadas con la pesca artesanal del camarón de río. Al respecto, el artículo 5.2 de la Ley de Produce establece como una de las funciones rectoras de Produce “dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento, reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva”. Por tanto, la competencia para emitir normas sobre sanciones corresponde a Produce.

80. Cabe mencionar que otras disposiciones desarrollan las competencias del Gobierno Nacional en cuanto al régimen sancionatorio sobre la materia, tales como el Título XI de la LGP, denominado “de las prohibiciones, infracciones y sanciones”, así como el reglamento de la referida ley. Adicionalmente, el artículo 2 de la Resolución Ministerial 083-2007-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRODUCE estipula que quienes incumplan lo dispuesto en ella serán sancionados conforme a lo determinado en la LGP y su reglamento. Por tales razones, el artículo 3.5 resulta inconstitucional.

81. En consecuencia, este Tribunal considera que, al no haber realizado las coordinaciones necesarias para ejercer la competencia compartida en materia de pesca artesanal y regular materias que competen al Gobierno Nacional, la Ordenanza Regional 251-AREQUIPA es inconstitucional en su totalidad, pues el resto de los artículos que la componen resultan inconstitucionales por conexidad, en aplicación del artículo 78 del Código Procesal Constitucional. Por consiguiente, corresponde declarar fundada la demanda por haber sido vulnerada la competencia del Poder Ejecutivo en materia de pesca artesanal.
82. Ahora bien, el demandante ha solicitado además que este Tribunal, en caso de que estimase la demanda, se pronuncie sobre los actos administrativos producidos sobre la base de la ordenanza cuestionada, en virtud del artículo 113 del Código Procesal Constitucional, según el cual

La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo, resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos.

83. Al respecto, este Tribunal recuerda que, al ser este un proceso de control abstracto de normas no corresponde emitir un pronunciamiento en relación con dicha situación, sin perjuicio de que las entidades interesadas activen los mecanismos correspondientes ante los órganos competentes.
84. Además, si bien este Tribunal ha señalado *supra* que en el presente caso subyace una controversia en relación con la titularidad de una competencia, debe tenerse especialmente en cuenta que el presente proceso se ha planteado y admitido como uno de inconstitucionalidad, de manera que para su resolución no está habilitada la regla contemplada en el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, en tanto esta es aplicable única y exclusivamente a los conflictos competenciales. Así, al ser un proceso de control abstracto de normas, esta pretensión debe ser desestimada.
85. En esta misma línea, lo hasta aquí dicho no impide que lo pretendido por el Poder Ejecutivo pueda ser reclamado posteriormente en las vías procesales pertinentes alegando lo resuelto en la presente sentencia, que resulta vinculante para todos los poderes públicos desde el día siguiente de su publicación, conforme a lo establecido en el artículo 82 del Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad; en consecuencia, inconstitucional la totalidad de la Ordenanza Regional 251-AREQUIPA, emitida por el Gobierno Regional de Arequipa.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

PONENTE MIRANDA CANALES



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Si bien me encuentro de acuerdo con la posición en mayoría en el sentido de que la demanda debe ser declarada **FUNDADA**, y, en consecuencia, es inconstitucional la totalidad de la Ordenanza Regional 251-AREQUIPA; emito el presente fundamento de voto a fin precisar lo siguiente:

La Ordenanza Regional 251-AREQUIPA aprueba medidas complementarias para el ordenamiento de la pesca del recurso “camarón de río” en las cuencas hídricas camaroneras de la región Arequipa.

La sentencia en mayoría, y con la que concuerdo, considera que la regulación de la pesca del recurso “camarón de río” en las cuencas hídricas camaroneras de la región Arequipa, forma parte de las competencias del Ministerio de la Producción, y no del gobierno regional demandado.

Al respecto, considero relevante precisar que si bien la regulación de la pesca del recurso “camarón de río” en las cuencas hídricas camaroneras de la región Arequipa, le corresponde al gobierno central, esta facultad debe ser realizada de conformidad con la Constitución.

Así, en el artículo 68 de la Constitución, se establece la obligación del Estado de “promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas”. De esta disposición constitucional, se advierte que el Estado tiene la obligación de promover la protección de sus recursos naturales, por lo que, a través del órgano competente, que en este caso sería el gobierno central, deben regularse y protegerse las cuencas hídricas camaroneras de la región Arequipa, a través de las medidas correspondientes, como por ejemplo mediante el establecimiento de la veda de caza de camarones en periodos determinados, la vigilancia, la conservación de los suelos y las aguas, etc.

Asimismo, el artículo 2 inciso 22 de la Constitución reconoce el derecho a un medio ambiente adecuado, el cual, tiene como uno de sus contenidos la protección del medio ambiente y recursos naturales. En este sentido, desde la dimensión objetiva, el Estado se encuentra en la obligación de garantizar y proteger los recursos naturales como las cuencas hídricas camaroneras, mediante la regulación de medidas que garanticen su protección, como el establecimiento de periodos de veda, la conservación de los suelos y las aguas, entre otras formas.

En consecuencia, considero que, si bien la regulación de la pesca del recurso “camarón de río” en las cuencas hídricas camaroneras de la región Arequipa le corresponde al Poder Ejecutivo, y en concreto, al Ministerio de la Producción, estas facultades deben ser realizadas atendiendo a los deberes establecidos en la norma constitucional, de lo contrario, se estarían vulnerando las obligaciones de proteger los recursos naturales y garantizar el derecho al medio ambiente sostenible.

S.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RAMOS NÚÑEZ

VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Me encuentro de acuerdo con el sentido de lo resuelto en la presente causa, en la medida que se declara **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad y, en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza Regional 251-AREQUIPA, por las razones que aparecen en la sentencia.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lima, 27 de julio de 2020



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI EN EL QUE
OPINA POR DECLARAR INFUNDADA LA DEMANDA POR CONSIDERAR QUE LA
ORDENZA MUNICIPAL 251-AREQUIPA HA SIDO EMITIDA CONFORME A LAS
COMPETENCIAS CONSTITUCIONALMENTE OTORGADAS A LOS GOBIERNOS
REGIONALES**

Discrepo, respetuosamente, de la resolución de mayoría que ha decidido declarar FUNDADA la demanda de inconstitucionalidad; en consecuencia, inconstitucional la totalidad de la Ordenanza Regional 251-AREQUIPA, emitida por el Gobierno Regional de Arequipa, por cuanto, a mi juicio, esta debe ser declarada **INFUNDADA** en virtud de los argumentos que a continuación paso a exponer:

1. El proceso de descentralización es uno de los ejes sobre los que el Legislador Constituyente Peruano ha enfatizado al concebir la Constitución de 1993, en dicho sentido este proceso puede ser entendido tanto como una de las principales características del gobierno peruano cuanto como proceso necesario e imprescindible para el desarrollo integral del país; y, dentro de este contexto, a los gobiernos regionales y las municipalidades como instrumentos de la descentralización, a los cuales se ha dotado de autonomía política, económica, administrativa y normativa con rango de ley, todo ello en los asuntos de su competencia.
2. En ese entendido, el inciso 7 del artículo 192 de la Constitución Política del Estado establece que los gobiernos regionales tienen competencia para, entre otros asuntos, “promover y regular actividades y/o servicios en materia de (...) pesquería (...) y medio ambiente, conforme a ley”.
3. De la misma manera, la Ley 27783, de Bases de la Descentralización y la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales, prescriben que los Gobiernos Regionales gozan de la facultad de regular actividades en el sector de pesquería que se encuentren bajo su jurisdicción, competencia que a su vez deberá ser ejercida de forma compartida con el gobierno nacional.
4. Esta circunstancia, sumada al principio de Estado Unitario, obliga a los Gobiernos Regionales a ejercer dicha competencia acorde a los lineamientos establecidos por el Gobierno Central, siendo que para el caso concreto de la actividad pesquera, dicho rol le corresponde al Ministerio de la Producción (PRODUCE).
5. Atendiendo a ello, Produce emitió la Resolución Ministerial N° 541-2019-Produce, la misma que se al referirse a la actividad de la pesca de camaron, señala que para practicar esta actividad, resulta indispensable contar con el permiso de pesca vigente, el mismo que es otorgado por el Ministerio de la Producción las Direcciones Regionales de la Producción.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Siendo ello así, advertimos que por referencia del propio órgano encargado de regular los lineamientos nacionales referidos a la actividad pesquera, los Gobiernos Regionales son competentes para otorgar los permisos de pesca artesanal de camarón; en tal sentido, considero que el argumento empleado en la sentencia de mayoría para declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional 251-Arequipa, referido a la supuesta exclusividad que tiene el Gobierno Nacional para la emisión de dichos permisos, no resulta siendo acertada.
7. Por otro lado, considero que el solo hecho de que el Gobierno Regional de Arequipa no haya efectuado las coordinaciones previas con el Gobierno Central, para regular la pesca artesanal del camarón de río, no constituye una razón suficiente para declarar su inconstitucionalidad; más aun, si tenemos en cuenta que la emplazada ha ejercido dicha competencia compartida respetando los criterios establecidos en la Constitución y las leyes de desarrollo constitucional correspondientes (Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales), así como las políticas nacionales o sectoriales establecidas por el Gobierno Nacional.

Sentido de mi voto

Mi voto es porque se declare **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

S.

BLUME FORTINI



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por lo siguiente:

La sentencia de mayoría acepta que, según lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 192 de la Constitución, los gobiernos regionales tienen competencia para regular actividades en materia de pesquería, conforme a ley.

Asimismo, reconoce también que tanto la Ley 27783, de Bases de la Descentralización, como la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales, otorgan competencias compartidas a los gobiernos regionales para regular actividades en el sector de pesquería, y les da la responsabilidad específica de gestionar actividades pesqueras bajo su jurisdicción.

El mismo Produce, en su Resolución Ministerial N° 541-2019-Produce, sobre pesca de camarón, señala en uno de sus considerandos que es condición para realizar esta actividad contar con el permiso de pesca vigente otorgado por el Ministerio de la Producción *o las Direcciones Regionales de la Producción*.

Entonces, queda claro que no solo Produce otorga los permisos para pesca artesanal de camarón sino también los gobiernos regionales. Sin embargo, la sentencia de mayoría declara la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional 251-Arequipa por el solo hecho que el Gobierno Regional de Arequipa no coordinó su expedición con Produce.

Si bien es cierto las competencias de los gobiernos regionales deben ser ejercidas en concordancia con las políticas nacionales o sectoriales, la falta de coordinación no implica necesariamente que las competencias pesqueras que no hayan sido ejercidas conforme a la Constitución y la ley por el Gobierno Regional de Arequipa.

Por estos motivos, considero que la demanda de inconstitucionalidad debe ser declarada **INFUNDADA**.

S.

SARDÓN DE TABOADA