



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 136/2024

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00006-2022-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22 de marzo de 2024

Caso de la competencia en materia de pesca de anchoveta

PODER EJECUTIVO C. GOBIERNO REGIONAL DE ÁNCASH

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 002-2016-GRA/CR, mediante la que se “establecen disposiciones para ejecutar 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 Áncash”

Magistrados firmantes:

SS.

**MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ordenanza Regional 002-2016-GRA/CR	Constitución Política del Perú Artículos: 2.22, 66, 67, 68, 189, 191 y 192.7 Ley de Bases de la Descentralización Artículos 13, 14, 27 y 36, literales c) y d) Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículos 10.2, 36, 46 y 52

I. ANTECEDENTES

- A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**
- B. DEBATE CONSTITUCIONAL**
 - B-1. DEMANDA**
 - B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA**
 - B-3. INTERVENCIÓN DE TERCERO**

II. FUNDAMENTOS

- §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA**
- §2. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE AL PRESENTE CASO**
- §3. AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES**
- §4. LA COMPETENCIA EN MATERIA DE PESCA**
- §5. ANÁLISIS DE LA ORDENANZA IMPUGNADA**

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de marzo de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Domínguez Haro, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez han emitido la presente sentencia. El magistrado Gutiérrez Ticse, con fecha posterior, votó a favor de la sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 25 de julio de 2022, el Poder Ejecutivo, representado por su procurador público especializado en materia constitucional, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 002-2016-GRA/CR, argumentando que la contraviene los artículos 2.22, 66, 67, 68, 189, 191 y 192.7 de la Constitución; los artículos 13, 14, 27 y 36, literales c) y d), de la Ley de Bases de la Descentralización; y los artículos 10.2, 36, 46 y 52 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Por su parte, con fecha 14 de noviembre de 2022, el procurador público regional del Gobierno Regional de Áncash contesta la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la ley impugnada que, a manera de resumen, se presenta a continuación.

B-1. DEMANDA

- El procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo alega en su demanda que la Ordenanza Regional 002-2016-GRA/CR contraviene las competencias normativas del Poder Ejecutivo en materia de pesca, por cuanto ha sido expedida sin previa coordinación, y sin considerar las normas de alcance nacional que emite el Ministerio de la Producción (Produce). En consecuencia, advierte que el Gobierno Regional de Áncash no tenía a su alcance la información técnica que fundamente la expedición de dicha ordenanza, como exigen el Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, y el Decreto Legislativo 95, Ley del Instituto del Mar del Perú (Imarpe).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de pesca artesanal

4

- Sostiene que la ordenanza impugnada contraviene el marco de competencias que el Poder Ejecutivo ejerce a través de Produce en materia de regulación pesquera, de conformidad con los artículos 189, 191 y 192.7 de la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización (artículos 13, 14, 27 y 36, literales c) y d)), y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (artículos 10.2, 36, 46 y 52).
- Señala que la ordenanza impugnada vulnera también las obligaciones constitucionales en materia de medio ambiente y de protección de los recursos naturales, de acuerdo con lo previsto en los artículos 2.22, 66, 67 y 68 de la Constitución.
- Por ello, el demandante advierte que la mencionada ordenanza estaría generando un acceso indebido al recurso de la anchoveta destinado al consumo humano directo, al haber considerado en sus anexos a embarcaciones pesqueras que no estaban habilitadas para su extracción y que no cumplían con las condiciones establecidas por Produce para obtener permisos de pesca, afectando así la explotación racional de un recurso que ya se encuentra plenamente explotado.
- De igual forma, el recurrente cuestiona que el “Programa de Apoyo Alimentario Regional” (PAAR), al que se hace mención en la ordenanza impugnada, no haya tomado en cuenta el programa nacional “A comer pescado”, que busca fomentar el incremento del consumo de productos hidrobiológicos en todo el país.
- En relación con lo expuesto, asevera que la creación y desarrollo de programas de este tipo se encuentra en el ámbito de las competencias de Produce, de acuerdo a lo establecido por el artículo 6.4 del Decreto Legislativo 1047. En consecuencia, aduce que la ordenanza cuestionada también ha vulnerado las competencias normativas del Poder Ejecutivo en materia de promoción de programas de alcance nacional.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El Gobierno Regional de Áncash, a través de su procurador público regional, expone que el artículo 192 de la Constitución otorga competencia a los gobiernos regionales en materia de pesquería y medio ambiente, entre otros ámbitos.
- Manifiesta que la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, en su artículo 9, estipula que los gobiernos regionales son competentes para promover el



desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los programas y planes correspondientes. También afirma que su artículo 10, inciso a), contempla como competencia exclusiva de los gobiernos regionales el planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes en armonía con el plan regional de desarrollo.

- Asimismo, detalla que el artículo 52, inciso a), de dicha ley orgánica, otorga a los gobiernos regionales funciones específicas para formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar planes y políticas en materia pesquera y de producción acuícola en la región. Además, indica que el artículo 60, inciso a), les atribuye competencia para formular, aprobar, y evaluar políticas en materias de desarrollo social e igualdad de oportunidades.
- Alega que el artículo 2 de la Ley General de Pesca establece que “Son patrimonio de la Nación los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú. En consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional”.
- Anota que la mencionada ley, en su artículo 11, señala que Produce, según el tipo de pesca y la situación de los recursos que se explotan, establecerá el sistema de ordenamiento que concilie el principio de sostenibilidad de los recursos pesqueros o conservación en el largo plazo, con la obtención de los mayores beneficios económicos y sociales. El artículo 21 del mencionado instrumento legal dispone textualmente que el Estado promueve preferentemente las actividades extractivas de los recursos hidrobiológicos destinados al consumo humano directo.
- Por otro lado, el procurador de la parte demandada sostiene que el PAAR se llevará a cabo a través de un convenio entre los armadores artesanales para consumo humano directo debidamente registrados en la Dirección Regional de Producción de Áncash y el Gobierno Regional de Áncash.
- Advierte que todas las embarcaciones pesqueras artesanales señaladas en los anexos de la ordenanza impugnada cuentan con permisos de pesca publicados en la página web de Produce, y que las mismas no se encuentran exceptuadas de la extracción del recurso anchoveta para el consumo humano directo, lo que puede ser verificado precisando el nombre o el número de matrícula de la embarcación pesquera.
- Asevera que solamente nueve embarcaciones pesqueras artesanales de hasta 10 m³ de capacidad de bodega, comprendidas en los anexos I y II de la ordenanza, no han sido consideradas por Produce para realizar pesca del recurso de



anchoveta, pero subraya que esto ha ocurrido por desidia de dicha entidad, puesto que se encuentran consideradas en su página web con permisos vigentes. En tal sentido, recalca que no se encuentran prohibidas para la pesca del recurso anchoveta para el consumo humano directo.

- La parte demandada aduce que el programa nacional “A comer pescado” no es de carácter social, por cuanto se trataría de un programa destinado al fomento de los mercados para el desarrollo de la actividad pesquera de consumo humano directo, y que no es equivalente o se contrapone con el PAAR.
- Por último, manifiesta que la demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 002-2016- GRA-CR sería un intento de perjudicar la pesca de consumo humano directo del recurso de anchoveta que realizan pequeñas embarcaciones artesanales de hasta 10 m³ de capacidad de bodega.

B-3. INTERVENCIÓN DE TERCERO

El Tribunal Constitucional, mediante auto de fecha de 16 de enero de 2023, decide incorporar a la “Asociación de Armadores Artesanales de Anchoveta para CHD Áncash Costa” en calidad de tercero.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso se analizarán los presuntos vicios de inconstitucionalidad alegados por el Poder Ejecutivo contra la totalidad de la Ordenanza Regional 002-2016-GRA/CR, toda vez que habría vulnerado los artículos 2.22, 66, 67, 68, 189, 191 y 192.7 de la Constitución; los artículos 13, 14, 27 y 36, literales c) y d), de la Ley de Bases de la Descentralización; y los artículos 10.2, 36, 46 y 52 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
2. En consecuencia, corresponde determinar si es que el Gobierno Regional de Áncash ha actuado dentro de los alcances de su competencia compartida en materia de pesca artesanal al emitir la citada ordenanza o si, por el contrario, al hacerlo ha vulnerado las competencias del Poder Ejecutivo.

§2. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE AL PRESENTE CASO

3. De conformidad a lo estipulado en el primer párrafo del artículo 74 del Nuevo Código Procesal Constitucional, la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser: (i) directa o indirecta, (ii) de carácter total o parcia; y, (iii) tanto por la forma como por el fondo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. 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.
5. Por otro lado, 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.
6. 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.
7. 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.
8. De lo expuesto se colige que, si la disposición impugnada no resulta conforme directamente a la norma interpuesta, será contraria de manera indirecta a la Constitución.
9. Como ya advirtió este Tribunal en el fundamento 14 de la Sentencia 00007-2019-PI/TC, 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.
10. 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 ordenado por el artículo 192 de la Constitución, el cual dispone que los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, y fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.
11. En consecuencia, para evaluar la constitucionalidad de las ordenanzas expedidas por los gobiernos regionales en las materias de su competencia se



deberán tomar en cuenta las normas expedidas por el gobierno nacional, a fin de verificar que unas y otras se encuentren en concordancia.

12. La Constitución y las leyes que desarrollan su contenido respecto de la competencia controvertida en el presente caso determinan el bloque de constitucionalidad que servirá como parámetro de control de la disposición impugnada.
13. En tal sentido, para resolver el presente caso, este Tribunal deberá tomar en cuenta la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD); la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR); la 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), al Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca (LGP), y al Decreto Legislativo 95, Ley del IMARPE, en lo que resulte aplicable.

§3. AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

14. Con respecto a la autonomía de los gobiernos regionales, la Constitución ha establecido que dentro del proceso de descentralización los gobiernos regionales son 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 nacional, en tanto entidades que representan a los ciudadanos de su respectiva circunscripción territorial, quienes eligen a sus autoridades a través de elecciones y que por medio de los mecanismos de democracia directa participan en las actividades de su respectivo gobierno regional (Cfr. Sentencia 00007-2019-PI/TC, fundamento 3).
15. Precisamente, para que puedan cumplir con su papel como instrumentos de la descentralización, los artículos 191 y 192 de la Constitución les ha otorgado a los gobiernos regionales plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
16. 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.

17. En ese orden de ideas, 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).

§4. LA COMPETENCIA EN MATERIA DE PESCA

18. 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, y si ello afectó el ámbito competencial que el gobierno nacional ejerce a través de Produce en materia de pesca artesanal; concretamente, respecto a la anchoveta como recurso natural.
19. Hay que tener en cuenta que este caso en concreto plantea la existencia de un conflicto competencial, pues la controversia gira en torno a determinar qué entidad estatal tiene la atribución para regular la pesca artesanal.
20. Conforme a lo establecido en el artículo 109 del Nuevo Código Procesal Constitucional, y a lo determinado 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.
21. 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.
22. Al respecto, se debe tener en cuenta, en primer lugar, cuáles son los tipos de competencias objeto de análisis en un proceso competencial, Así, estas pueden ser:
 - (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.

23. Ahora bien, con relación al tipo de controversia, este Tribunal ha detallado que:

(...) 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 00013-2003-CC/TC, fundamento 10.3).

24. Por ello, resulta relevante aplicar el test de la competencia, desarrollado en la Sentencia 00020-2005-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.
25. 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 prescribe 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”.
26. 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 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.
27. Así, 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.



28. 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. Es conforme a este principio que 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, a tenor de la 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.
29. 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.
30. 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.
31. 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.
32. 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, como ya indicó *supra*, integren el bloque de constitucionalidad aplicable según la materia.
33. 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 resaltado 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 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).

- 34. En el presente caso, deberá determinarse si la competencia normativa del Gobierno Regional de Áncash comprende la posibilidad de emitir una ordenanza referente a la pesca artesanal del recurso hidrobiológico de la anchoveta.
- 35. Debido a que la controversia del presente caso gira en torno a un recurso natural, resulta pertinente recordar qué establecen las normas pertinentes del bloque de constitucionalidad sobre la materia.
- 36. 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

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

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

- 37. Estas obligaciones estatales en materia de recursos naturales y conservación de la diversidad biológica guardan relación con lo dispuesto en el artículo 2.22 de la Constitución, que reconoce el derecho fundamental de toda persona “a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”.
- 38. 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.

39. 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 protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida”.
40. 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”.
41. En concordancia con lo anterior, los artículos 13 y 15 de la LOASRN preceptúan 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.

42. 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.

43. En el ámbito legal, es la LGP la que establece en su artículo 2 que los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú son patrimonio de la Nación, y que, en consecuencia, “corresponde al Estado regular el manejo integral y explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional”.
44. 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 estatuye 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”.
45. 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.
46. Nótese 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”.



- 47. Cabe destacar que es la Constitución la que delega la delimitación de las competencias de los niveles de gobierno a las leyes orgánicas. Por ende, las ordenanzas que emitan los gobiernos locales no pueden ser contrarias a las leyes orgánicas y a las competencias que establece la Norma Fundamental, pues, de ser así, incurrirían en un vicio de inconstitucionalidad indirecta, conforme al marco desarrollado *supra*.
- 48. En línea concordante, la LBD y la LOGR desarrollan y regulan las competencias exclusivas y compartidas de los gobiernos regionales. Conforme al artículo 13 de la LBD, las competencias exclusivas son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley, mientras que las competencias compartidas son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.
- 49. Asimismo, el artículo 15 de la LBD prevé que las competencias exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno son las establecidas en dicha ley de conformidad con la Constitución. Las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, respectivamente, distinguiendo las funciones de normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y control, y promoción de las inversiones.
- 50. A continuación, serán citadas las partes pertinentes de ambas leyes:

Ley 27783 Ley de Bases de la Descentralización	Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
TÍTULO V EL GOBIERNO NACIONAL CAPÍTULO ÚNICO COMPETENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL [...] Artículo 27.- Competencias compartidas 27.1. Las competencias compartidas del gobierno nacional se rigen por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las Leyes específicas de organización y funciones de los distintos sectores que lo conforman. [...]. TÍTULO VI	TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES [...] Artículo 10.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas 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. [...].



<p>EL GOBIERNO REGIONAL [...]</p> <p>CAPÍTULO IV COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES [...]</p> <p>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. d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental. [...].</p>	<p>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.</p>
---	---

51. Finalmente, cabe destacar que el Capítulo II del Título IV de la LOGR establece el listado de funciones específicas de los gobiernos regionales. Las referidas al sector pesquero se encuentran en su artículo 52, e incluyen las siguientes facultades:

- 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.
- 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. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes.
- 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.
52. De lo anotado se aprecia 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 gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales”.
53. Esto 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”.
54. También es pertinente mencionar el hecho de 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”, mientras que el artículo 46 señala que las funciones específicas que ejercen los gobiernos regionales se desarrollan sobre la base de sus políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia.
55. Asimismo, el artículo 49.1 de la LBD preceptúa que el gobierno nacional y los gobiernos regionales deben mantener relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones.
56. Por otro lado, 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”.
57. 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.

58. 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”.
59. 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 (cfr. Primera Disposición Final del Decreto de Urgencia 015-2020).
60. Es importante recordar cuáles son las competencias de Produce en materia de pesca artesanal. En los artículos 6 y 7 de la citada ley se establece lo 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, así como de promoción de la industria y comercio interno, en armonía con la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad de conformidad con lo establecido por el ente rector en materia ambiental.
- 6.2 Formular y aprobar planes nacionales de desarrollo sostenible de la pesquería artesanal, [...], así como de promoción de la industria, comercio interno y servicios.
- 6.3 Gestionar recursos destinados al desarrollo sostenible de la pesquería artesanal, [...], así como a la promoción de la industria y el comercio interno en el ámbito nacional y/o macrorregional.
- 6.4 Promover programas, proyectos y/o acciones para el desarrollo sostenible de la pesquería artesanal, [...], así como para la promoción de la industria y el comercio interno en el ámbito nacional y/o macrorregional.
- 6.5 Evaluar metas en materia de la pesquería artesanal, [...], así como de la promoción de la industria y el comercio interno en el ámbito nacional.
- 6.6 Supervisar, vigilar y controlar el cumplimiento de normas y lineamientos técnicos en materia de la pesquería artesanal, [...], así como de la promoción de la industria y el comercio interno 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.

61. Como ya hizo hincapié este Tribunal en la Sentencia 00007-2019-PI/TC (fundamento 57 y siguientes), Produce es la entidad competente para dictar normas y políticas nacionales sobre 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.
62. De acuerdo con nuestro 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.
63. Por otro lado, conforme a su artículo 1, la LGP “tiene por objeto normar la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos y de asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, optimizando los beneficios económicos, en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad”.
64. En su artículo 9, la referida ley establece que es el Ministerio de la Producción, sobre la base de evidencias científicas disponibles, quien determina las cuotas de captura permisibles, las temporadas y las 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 de los recursos hidrobiológicos.
65. Esta norma también prevé, en su artículo 22, que Produce establecerá periódicamente las medidas de ordenamiento de los recursos hidrobiológicos, en función de las evidencias científicas provenientes del Imarpe y de otras entidades de investigación, así como de factores socioeconómicos. Conforme



al artículo 13 estas actividades están orientadas a obtener y proporcionar permanentemente las bases científicas que sustentan el desarrollo integral y armónico del proceso pesquero.

66. Al respecto, cabe destacar que el literal e) del artículo 4 del Decreto Legislativo 95, Ley del Imarpe, dispone que esta entidad tiene entre sus funciones el “proporcionar al Ministerio de la Producción las bases científicas para la administración racional de los recursos marinos y continentales”.
67. Finalmente, corresponde advertir que el artículo 74 la LGP estipula que es Produce quien dicta las normas a nivel nacional relacionadas con la actividad pesquera y que los organismos regionales deben encargarse de su cumplimiento en sus respectivas regiones. Los organismos regionales solo podrán dictar dichas normas cuando exista delegación expresa de dicho ministerio.
68. En concordancia con lo expuesto, se entiende que la competencia normativa de los gobiernos regionales debe ser ejercida en coordinación con el Poder Ejecutivo a través de Produce, pues este es el ministerio que determina los sistemas de ordenamiento pesquero, cuotas de captura permisibles, temporadas y zonas de pesca, métodos de pesca y demás normas para la preservación y explotación racional de los recursos hídricos.
69. Al respecto, este Tribunal ha dejado sentado 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 00021-2007-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 00010-2008-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 00008-2011- PI/TC).

70. Habiendo establecido el marco normativo en materia de pesca artesanal aplicable al presente caso, corresponde hacer el análisis de la ordenanza impugnada a la luz de este.

§5. ANÁLISIS DE LA ORDENANZA IMPUGNADA

71. El demandante alega que la Ordenanza Regional 002-2016-GRA/CR ha sido expedida en contravención de las normas que regulan la competencia del gobierno nacional en materia de pesca artesanal, sin previa coordinación con Produce y sin contar con la información técnica adecuada.

72. Se advierte que la ordenanza impugnada regula las siguientes materias:

- (i) Crea un registro de embarcaciones aptas para la pesca artesanal de anchoveta.
- (ii) El aporte gratuito de un porcentaje de su pesca.
- (iii) La suscripción de convenios de abastecimiento de anchoveta.
- (iv) La emisión de un Reglamento Regional de Inspecciones y Sanciones Pesqueras de la Región Áncash.

73. Conforme al artículo 1 de la norma impugnada, el Gobierno Regional de Áncash dispuso la Publicación del Registro Regional de Embarcaciones Pesqueras Artesanales de hasta 10 metros cúbicos de capacidad de bodega, con acceso al recurso anchoveta para consumo humano directo, y que se encuentran listados en los anexos I y II de la citada ordenanza.

74. Este artículo establece una regulación diferente a la del ordenamiento legal vigente sobre la materia, pues, conforme a los artículos 43, 44 y 46 de la LGP, los permisos de pesca 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 estos serán otorgados a nivel nacional. Asimismo, de acuerdo con el artículo 23 de la LGP, Produce también autoriza y supervisa el uso adecuado de artes y aparejos de pesca.

75. En tal sentido, el Gobierno Regional de Áncash excede sus competencias cuando dispone la publicación de un registro que él mismo elabora, en tanto su inclusión en el mismo determina el acceso al recurso anchoveta en el ámbito



regional. Al margen de que este registro podría no estar actualizado y ser incongruente con los permisos de pesca otorgados por Produce, aun si lo estuviera se trata de información que no puede adquirir efectos obligatorios y vinculantes mediante una ordenanza regional.

76. Cabe destacar también que este Tribunal ha ratificado 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 00005-2016-CC/TC, fundamento 42).
77. Por otro lado, la ordenanza impugnada propone la creación de un régimen de sanciones relacionadas con la pesca artesanal de la anchoveta. Al respecto, el artículo 5.2 de la Ley de Produce establece como una de las funciones rectoras de este ministerio “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.
78. 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 (artículo 76 y siguientes), denominado “de las prohibiciones, infracciones y sanciones”, así como el reglamento de la referida ley. Por tales razones, el régimen sancionador creado por la ordenanza impugnada resulta inconstitucional.
79. Ahora bien, la ordenanza cuestionada regula también el acceso al recurso de la anchoveta, su extracción y explotación. Así, su artículo segundo prevé el aporte gratuito que deberán realizar los armadores pesqueros artesanales para la ejecución del PAAR; sus artículos tercero y cuarto disponen la suscripción de convenios para el abastecimiento social de la anchoveta; su artículo quinto regula la inscripción de plantas de procesamiento; el sexto el transporte de la anchoveta; el séptimo regula la prohibición de pesca de ejemplares de menor talla; y el octavo prohíbe a los establecimientos pesqueros artesanales la recepción de la anchoveta respecto de embarcaciones que no se encuentren registradas en los anexos de la ordenanza.
80. Cabe destacar que el aporte gratuito que implementa la ordenanza impugnada corresponde al 5 % de la pesca realizada por los armadores pesqueros artesanales cuyas embarcaciones se encuentren contempladas en los anexos de



dicha norma. La pesca será extraída del volumen total de captura de anchoveta en óptimas condiciones para su consumo humano directo.

81. En tal sentido, resulta evidente que las normas materia de la presente sentencia se encuentran directamente vinculadas con la explotación del recurso anchoveta, particularmente su captura, pero también su almacenamiento, transporte y distribución para el consumo.
82. Conforme al marco constitucional reseñado *supra*, los gobiernos regionales no tienen competencia para regular los asuntos materia de controversia de manera unilateral, pues se encuentran obligados a respetar los planes que haya establecido el Poder Ejecutivo, toda vez que la Constitución y las leyes le han otorgado competencia para el desarrollo de las políticas nacionales.
83. Adicionalmente, corresponde tomar en cuenta la regla contenida en el último párrafo del artículo 4 de la LOPE, según el cual “Toda función, actividad, competencia, proyecto, empresa o activo que no hubiera sido asignado expresamente a otros niveles de gobierno corresponde al Poder Ejecutivo”.
84. De lo antes expuesto se deriva que los gobiernos regionales no pueden ignorar o desviarse de los planes nacionales, pues, de hacerlo, estarían actuando en contra del orden constitucional. Por el contrario, su actuar debe realizarse en coordinación con el gobierno nacional, pues se trata de una competencia compartida entre ambos niveles, y corresponde a este último fijar las pautas generales -es decir, la información técnica-, bajo las cuales se regirán los gobiernos regionales. En tal sentido, estas coordinaciones, así como la concordancia con el marco jurídico nacional, son un elemento esencial de validez para la implementación de políticas regionales en materia de pesca artesanal de la anchoveta.
85. Al respecto, 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 para regular el acceso, extracción y explotación de la anchoveta. Además, tampoco se mencionan cuáles son los estudios o investigaciones científicas emitidos por el gobierno nacional que garantizan un uso sostenible del recurso anchoveta; es decir, dicha norma no está sustentada en información técnica suficiente y adecuada, conforme lo exige el marco jurídico vigente que fuera desarrollado *supra*.
86. En atención a la materia que se regula, y en concordancia con el criterio ya establecido por este Tribunal en la Sentencia 00007-2019-PI/TC (cfr. fundamento 64), la falta de adecuación de la ordenanza del Gobierno Regional de Áncash con los planes nacionales relacionados con el recurso anchoveta, así



como la falta de coordinación con el gobierno nacional respecto a los criterios y lineamientos técnicos para su explotación fijados en tales planes nacionales, son razones suficientes para declarar la inconstitucionalidad de la ordenanza impugnada en su totalidad, por cuanto representan exigencias contenidas en el bloque de constitucionalidad para la explotación racional de la anchoveta.

87. En consecuencia, este Tribunal considera que, al no haber respetado los planes nacionales correspondientes, ni realizado las coordinaciones necesarias para ejercer la competencia compartida en materia de pesca artesanal, regulando materias que competen al gobierno nacional, la Ordenanza Regional 002-2016-GRA/CR resulta inconstitucional en su totalidad, pues los artículos que la componen contienen el mismo vicio de invalidez por conexidad, en aplicación del artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional. Por consiguiente, corresponde declarar fundada la demanda, por haber sido vulnerada la competencia del Poder Ejecutivo en materia de pesca artesanal de la anchoveta.
88. Finalmente, cabe destacar que la creación y desarrollo de programas, proyectos y/o acciones para el desarrollo sostenible de la pesquería artesanal son funciones específicas compartidas de Produce, de acuerdo con lo previsto por el artículo 6.4 de su propia ley, citado *supra*.
89. Si bien los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, el artículo 192 de la Constitución precisa que esta facultad se realiza en armonía con las políticas y planes nacionales. Esto resulta de particular relevancia cuando se trata de competencias compartidas entre los diferentes niveles de gobierno. En tal sentido, los programas sociales que impacten en un recurso natural deben respetar y estar en concordancia con las políticas y programas nacionales.
90. En el presente caso, no se advierte que el Gobierno Regional de Áncash haya realizado las coordinaciones pertinentes con el gobierno nacional que brinden el sustento técnico y midan el impacto de lo dispuesto en la ordenanza cuestionada en lo que concierne a la explotación del recurso anchoveta, y que tales disposiciones se encuentren en concordancia con los programas nacionales sobre la materia. Por tanto, esto viene a constituir una causal de inconstitucionalidad concurrente de la ordenanza cuestionada.

III. FALLO

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la competencia en materia de pesca artesanal

25

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo contra la Ordenanza Regional 002-2016-GRA/CR, emitida por el Gobierno Regional de Áncash.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE MORALES SARA VIA