

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



“Informe Jurídico sobre la Sentencia 436/2020: Gestión Ambiental Descentralizada y Competencia Normativa en el caso de la pesca de camarón de río en las cuencas hídricas de la región Arequipa”

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado
que presenta:

Gabriel Marcelo Flores Arizábal

ASESOR:
Gabriela Ramírez Parco

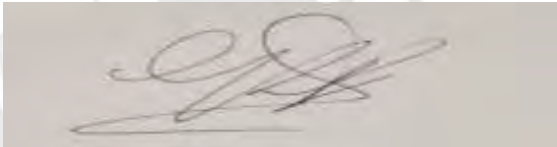
Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, RAMÍREZ PARCO, GABRIELA ASUNCIÓN, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado **“Informe Jurídico sobre la Sentencia 436/2020: Gestión Ambiental Descentralizada y Competencia Normativa en el caso de la pesca de camarón de río en las cuencas hídricas de la región Arequipa”**, del autor(a) FLORES ARIZÁBAL, GABRIEL MARCELO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 29%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 12/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 14 de julio del 2025

RAMÍREZ PARCO, GABRIELA ASUNCIÓN	
DNI: 40677600	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9247-2341	

RESUMEN

El presente informe analiza la Sentencia 436/2020 sobre la disputa competencial interpretada por el Tribunal Constitucional en relación con la Ordenanza Regional N° 251-AREQUIPA, cuya invalidez fue determinada por cuestiones procedimentales, que refieren a la deficiencia en la coordinación y la fundamentación técnica para la elaboración de la normativa. Si bien tales elementos justifican la protección de la coherencia en el ordenamiento jurídico, se observa una omisión crucial respecto a la ausencia de una reglamentación adecuada para la gestión de la extracción de un recurso hidrobiológico de gran valor para la región de Arequipa: el camarón de río.

Para el correspondiente análisis del caso, se hace una revisión de los artículos 66, 67, 68 y 192 de la Constitución, la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, la Ley General de Pesca, y las resoluciones ministeriales que desarrollan la base del ordenamiento pesquero aplicable a la especie en mención.

La finalidad de este análisis es demostrar que, aunque la anulación de la ordenanza es formalmente defendible y acertada, la sentencia no aborda la omisión del Poder Ejecutivo en garantizar una gestión adecuada de los recursos naturales, lo que motivó al gobierno regional a actuar supletoriamente transgrediendo el ordenamiento. En última instancia, la decisión del Tribunal, aunque resuelve la controversia competencial, no fortalece la gestión coordinada de los recursos naturales y, en la práctica, omite el desarrollo de una gobernanza pesquera verdaderamente descentralizada.

Palabras clave

Competencias; descentralización; gobernanza; pesquería; autonomía.

ABSTRACT

This case focuses on the analysis of the jurisdictional dispute interpreted by the Constitutional Court concerning Regional Ordinance N° 251-AREQUIPA, whose invalidity was decided on procedural grounds, referring to deficiencies in coordination and technical justification during the drafting of the regulation. While these elements justify the protection of consistency in the legal system, there is a crucial omission about the absence of adequate regulations for managing the extraction of a hydrobiological resource of immense value to the Arequipa region: river shrimp.

For the corresponding analysis of the case, a review is made of Articles 66, 67, 68, and 192 of the Constitution, the Decentralization Framework Law, the Organic Law on Regional Governments, the Law on the Organization and Functions of the Ministry of Production, the General Fisheries Law, and the ministerial resolutions that develop the basis of the fisheries regulations applicable to the species in question.

The purpose of this analysis is to demonstrate that, although the annulment of the ordinance is formally defensible and correct, the ruling does not address the Executive Branch's failure to ensure adequate management of natural resources, which prompted the regional government to act in a supplementary manner, violating the regulations. The Court's decision, although it resolves the administrative authority dispute, does not strengthen the coordinated management of natural resources and, in practice, does not develop truly decentralized fisheries governance.

Keywords

Competencies, decentralization, governance, fisheries, autonomy.

ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	4
I. INTRODUCCIÓN	5
1.1 Justificación de la elección de la resolución	5
1.2 Presentación del caso y del análisis	7
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	8
2.1 Antecedentes	8
2.2 Hechos relevantes del caso	11
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	13
3.1 Problema principal	13
3.2 Problemas secundarios	13
3.3 Problemas complementarios	14
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A	14
4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios	14
4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución	15
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	17
V.1. Problema principal	17
V.2. Problemas secundarios	19
Competencias normativas de los Gobiernos Regionales	20
Análisis sobre la articulación de funciones y el deber de coordinación	24
Ausencia de un Reglamento de Ordenamiento Pesquero y la inacción del Produce	28
Aplicación de los principios ambientales	37
Relevancia de la participación ciudadana	38
VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	39
BIBLIOGRAFÍA	42

PRINCIPALES DATOS DEL CASO

N° EXPEDIENTE	Sentencia 436/2020, Exp. N° 00007-2019-PI-TC
ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO	Derecho Ambiental, Derecho Administrativo, Derecho Constitucional
IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES	Resolución Ministerial N° 083-2007- PRODUCE Sentencia 0021-2007-PI/TC Sentencia 0010-2008-PI/TC Sentencia 0008-2011-PI/TC
DEMANDANTE/DENUNCIANTE	Procurador Público Especializado en Materia Constitucional
DEMANDADO/DENUNCIADO	Gobierno Regional de Arequipa
INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL	Tribunal Constitucional del Perú

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación de la elección de la resolución

Durante mi trayectoria profesional, he tenido la oportunidad de observar el funcionamiento de la función pública ambiental en el país, que si bien no fue extensiva, me permitió compartir diálogos con servidores públicos de las regiones. Esta experiencia me ha permitido constatar tanto los avances en el proceso actual de descentralización como sus complejidades inherentes: la experiencia relacionada al ámbito de la evaluación ambiental me ha llevado a constatar que, con frecuencia, las propuestas de gestión que esbozan algunos funcionarios respecto a la gestión de sus respectivas jurisdicciones, o sus intenciones de cumplir la normativa nacional, no se materializan plenamente, debido a factores como la insuficiencia de financiamiento, la elevada rotación de personal directivo y operativo, y la limitada coordinación tanto a nivel interno como con el gobierno nacional. Estas problemáticas representan obstáculos significativos para que los gobiernos regionales cumplan cabalmente con la normativa y política nacional vigente.

La sentencia seleccionada se enmarca en el problema descrito, lo que evidencia uno de los desafíos persistentes del Estado peruano: la apremiante necesidad de establecer una institucionalidad descentralizada congruente, pormenorizada y eficaz. En este sentido, en el ámbito de la gestión ambiental, la descentralización administrativa exige una investigación más exhaustiva, con el propósito de discernir las razones por las cuales, en las últimas décadas, dicho proceso no ha logrado la consecución plena de sus objetivos. Para los propósitos de la presente investigación, este análisis resulta trascendental, considerando que, en el contexto actual, las entidades gubernamentales deben cumplir con el rol elemental de asegurar la gestión ambiental efectiva en cada jurisdicción del país, atendiendo a sus singularidades, con el fin de robustecer el marco normativo vigente, tanto a nivel nacional como local. Este objetivo permitirá promover así los mecanismos de coordinación indispensables entre los diversos estamentos de gobierno, mediante un enfoque orientado a la eficiencia.

Considero que este tema es relevante y puede abordarse desde el análisis de la sentencia y sus tópicos inherentes. Esto se debe a que se han desarrollado argumentos significativos sobre los límites de la autonomía de los gobiernos regionales en el establecimiento de su autogestión, así como aspectos relacionados con el análisis de las medidas adoptadas a nivel local para la protección, regulación y manejo sostenible de los recursos naturales, y los criterios para su formulación.

El análisis del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación con la aplicación de la Ordenanza Regional N° 251-AREQUIPA del Gobierno Regional de Arequipa revela la tensión persistente entre el proceso de descentralización y la efectiva gestión ambiental de los recursos naturales. El presente caso, así, cobra especial relevancia al considerar el valor ecosistémico y sociocultural del camarón de río en las vertientes de la región Arequipa, por lo que, en ese sentido, se desaprovechó la oportunidad para reconocer y establecer criterios claros que permitan armonizar las competencias regionales con la regulación ambiental, bajo un estricto cumplimiento de los parámetros establecidos para ello, en un marco de coordinación colaborativa interinstitucional eficaz.

La complejidad del caso radica en que, si bien los gobiernos regionales tienen la responsabilidad de impulsar el desarrollo sostenible en sus jurisdicciones, la falta de coordinación con las políticas y normativas ambientales, así como la inacción de las entidades competentes, se mantienen como hitos pendientes e importante a cumplir para la generación del escenario propicio para establecer las competencias en materia ambiental específicas de los distintos niveles de gobierno, de cara a la urgencia de fortalecer los mecanismos de articulación interinstitucional, afín de establecer una institucionalidad robusta y coherente en todo el país dedicada al manejo adecuado de los recursos naturales – en este caso, hidrobiológicos.

1.2 Presentación del caso y del análisis

El presente informe se centra en el análisis crítico de la Sentencia 436/2020 del Tribunal Constitucional del Perú, la cual resuelve la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Poder Ejecutivo, a través de la Procuraduría Especial en Materia Constitucional, contra la Ordenanza Regional N° 251-AREQUIPA, emitida por el Gobierno Regional de Arequipa, que pretendía establecer un marco regulatorio complementario para la pesca del camarón de río en las cuencas hídricas de la región Arequipa. Sin embargo, el Tribunal declaró fundada la demanda, al concluir que la ordenanza regional invadía las competencias exclusivas del gobierno nacional, específicamente del Ministerio de la Producción y el Instituto del Mar del Perú, vulnerando el principio de Estado Unitario.

La postura que se ha asumido para la elaboración del presente informe jurídico es que, si bien es cierto que el Tribunal Constitucional identifica correctamente que la Ordenanza incurre en vicios de competencia al regular materias reservadas al nivel nacional sin la debida coordinación o sustento técnico, su fallo dista de generar un pronunciamiento específico sobre la necesidad de incorporar la gestión coordinada de los recursos naturales y de promover una gobernanza descentralizada efectiva, al no revisar las causas subyacentes a la actuación de los gobiernos regionales, en su deber constitucional de proteger la biodiversidad.

A partir de la revisión de este fallo, el problema central refiere a verificar la validez formal de la ordenanza, lo que involucra la crítica a la interpretación del Tribunal Constitucional, que fundamenta su decisión al ceñirse en un análisis procedimental sobre la deficiencia en la coordinación y la falta de sustento técnico, pero que ultimadamente omite las causas estructurales y materiales que motivaron la acción del Gobierno Regional de Arequipa. Esta omisión es clave para verificar los problemas secundarios conexos que busca resaltar la controversia de fondo: la afectación a la gobernanza ambiental en el sector pesquero que refuerza una perspectiva centralista del mismo, lo que impacta negativamente en la gestión efectiva de los recursos hidrobiológicos.

Para retratar este escenario, el análisis del caso versará en torno a al eje problemático de la aparente contradicción entre la autonomía regional para regular las actividades extractivas y las competencias exclusivas que el marco normativo nacional otorga al Poder Ejecutivo, y evaluar si es que el Gobierno Regional de Arequipa actuó dentro de los límites establecidos respecto a sus competencias territoriales.

Asimismo, se analizará la exigencia de la “coordinación previa” como un requisito que, ante la ausencia de un régimen claro, predecible y funcional, se establece un límite a la acción regional, pese a la omisión del Tribunal por reconocer los mecanismos de articulación interinstitucional propicios para el caso. Bajo este punto, el análisis que se realizará en torno al requerimiento reconocido por el fallo respecto a la elaboración de normativa versará sobre la necesidad de incorporar criterios técnicos especializados para la regulación de las actividades extractivas: aspecto elemental para la gestión de los recursos naturales.

Asimismo, se analizará si el contexto de sobreexplotación y contaminación del camarón de río en Arequipa fue abordado adecuadamente mediante el análisis del marco de ordenamiento pesquero vigente, que dio origen a la ordenanza en cuestión. En este sentido, se examinará la importancia de la ausencia de un Reglamento de Ordenamiento Pesquero específico para el camarón de río y cómo se manifestó la ponderación de principios ambientales en la interpretación del Tribunal en el caso.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

2.1 Antecedentes

El camarón de río (*Cryphiops caementarius*), y los estudios realizados sobre esta especie, evidencian que este crustáceo de agua dulce es el “principal recurso hidrobiológico de los cuerpos de agua de la vertiente occidental de los Andes del

Perú” (Wasiw 2015), en sus distintos géneros. La especie, que abarca territorios de Chile y Perú, alberga particularmente una alta distribución en las cuencas de los ríos de Arequipa, como los ríos Ocoña, Majes-Camaná y Tambo, que tienen las condiciones más adecuadas para el crecimiento y desarrollo de la especie (Viacaba 1978). Su importancia ecológica es fundamental, dado que se posiciona como una especie clave dentro de su hábitat: es la especie dominante en los ríos camaroneros de la región Arequipa, donde se concentra más del 80% de la biomasa total del recurso (Yepez 2009), por lo que tiene un gran impacto en la comunidad hidrobiológica de los ríos, influyendo en la estructura, función y composición del ecosistema fluvial, por ser un depredador de alto nivel trófico.

Asimismo, esta especie se ha posicionado como un elemento crucial para el desarrollo económico de la región, en tanto la extracción de este recurso ha promovido la generación de ingresos. Ha sido considerado en múltiples pronunciamientos como un pilar de la estructura socioeconómica y cultural de Arequipa, que se posiciona como el epicentro de la producción nacional del crustáceo. En esta línea, el camarón de río ha conllevado a la generación de empleo para los pescadores artesanales de la zona, así como para el resto de los agentes involucrados en la cadena de valor en la extracción de este recurso.

A pesar de este rol clave, la especie se ha enfrentado en las últimas décadas a un escenario de sobrepesca y contaminación, lo que incide directamente en la distribución de la especie. La salud de los camarones y de otras especies que habitan en los ríos camaroneros del sur del país se encuentran amenazadas principalmente por factores naturales (como sequías, huaicos, enfermedades, etc.), como por factores de origen antrópico (con la sobrepesca, pesca prohibida que usa métodos que deterioran el hábitat, contaminación hídrica por las actividades agropecuarias, minera e industrial, aguas servidas de las ciudades y por las barreras en el curso del río). Cabe resaltar que el camarón de río, por ser una especie altamente migratoria, sufre al encontrar embalses en su ruta a las partes altas de los ríos, en su retorno a los estuarios en la época de reproducción: esto influye directamente en su distribución natural, considerando que esta actividad migratoria es elemental para su desarrollo desde su estado juvenil hasta el adulto.

Actualmente, el estado de conservación de esta especie presenta un panorama complejo: la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), en su última evaluación global de 2012, clasificó al camarón de río dentro de la categoría de “Preocupación Menor” (Least Concern). No obstante, la propia Unión reconoce y advierte que esta clasificación requería actualización, y detalla la necesidad de incluir nuevos estudios para evaluar la presión pesquera del recurso. En contraste con este reconocimiento, por ejemplo, Chile, a través de su Ministerio del Medio Ambiente, se han adoptado posturas cautelares respecto a la preocupación en el manejo del camarón de río, catalogando a la especie como “Vulnerable”, lo que conlleva a considerar que la especie actualmente se encuentra “amenazada, con una alta probabilidad de extinción en estado silvestre” (Velázquez et. al. 2023). Resulta importante señalar que, según lo establecido por la UICN, una especie es vulnerable cuando los factores adversos que actúan sobre ella no se corrigen, entonces tienen el riesgo de pasar en un futuro inmediato a la categoría de “en peligro de extinción”.

En Perú, este escenario de vulnerabilidad no es indiferente para la especie que habita las cuencas hidrográficas del país, particularmente de Arequipa. La principal presión sobre la especie refiere a la sobreexplotación, impulsada por la alta demanda que existe sobre la especie (Pinazo 2023). En ese sentido, actualmente, el camarón de río se encuentra en un escenario de vulnerabilidad por los factores previamente descritos, escenario que confluye con otras acciones que provocan la disminución de este. Por ejemplo, esta circunstancia se retrata con la declaratoria de emergencia ambiental promulgada mediante Decreto Supremo N° 106-2021-PCM, que se decretó por el peligro inminente relacionado a la contaminación hídrica suscitada en los distritos de Cocachacra, Dean Valdivia y Punta de Bombón en la provincia de Islay, por el uso de pesticidas en actividades agrícolas que llegan como efluentes al cauce de los ríos.

Este grave escenario no debe ser minimizado, dado que es claro el rol elemental del camarón en su hábitat acuática, por lo que resulta trascendental la generación de medidas de manejo adecuadas para velar por la gestión

sostenible del recurso. En esta línea, el Gobierno Regional de Arequipa, ente encargado de la administración en la región, en su obligación de preservar los recursos naturales y ecosistemas que se encuentran en su territorio, actuó en ese sentido para regular de manera complementaria las actividades extractivas del camarón de río. Sin embargo, como objetivo de este trabajo de investigación, se revisará si estas medidas fueron idóneas, tanto en forma como de fondo, frente a las obligaciones que el gobierno nacional tendría que asumir bajo el objetivo de proteger y velar por las actividades económicas desde una perspectiva sostenible. El objeto de este análisis se justifica en la trascendental importancia ecosistémica y económica del camarón de río para la región, cuya población exige, indubitablemente, la gestión sostenible para su aprovechamiento, sobre todo al verificar que, en el contexto actual, se requieren mayores esfuerzos para proteger a la especie.

2.2 Hechos relevantes del caso

El 22 de marzo de 2007, el Ministerio de la Producción emite la Resolución Ministerial N° 083-2007-PRODUCE, que establece a nivel nacional las condiciones para la actividad extractiva del camarón de río, que incluye los métodos de pesca permitidos y las tallas mínimas de captura de la especie, el primer acercamiento a un ordenamiento pesquero del camarón de río.

Por su parte, el 26 de noviembre de 2013, el Gobierno Regional de Arequipa promulgó la Ordenanza Regional N° 251-AREQUIPA, que aprueba “medidas complementarias para el ordenamiento de la pesca del recurso camarón de río”, norma que resulta el objeto de la controversia vista en el caso.

El 26 de marzo de 2019, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, en representación del Poder Ejecutivo, interpuso la demanda de inconstitucionalidad contra la mencionada Ordenanza ante el Tribunal Constitucional, argumentando que existió una extralimitación de las competencias regionales y una invasión al ámbito exclusivo de competencias del gobierno nacional en materia pesquera.

El 18 de setiembre de 2019, la Procuradora Pública del Gobierno Regional de Arequipa contesta la demanda, solicitado que sea declarada infundada, al defender la validez de la ordenanza en el marco de sus competencias.

Finalmente, el 16 de junio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional emite la Sentencia 436/2020, recaída en el Expediente N° 00007-2019-PI/TC, que declara fundada la demanda y, en consecuencia, inconstitucionalidad la totalidad de la Ordenanza Regional N° 251-AREQUIPA. El Tribunal, en su voto en mayoría, consideró que el mencionado Gobierno Regional transgredió el marco constitucional que limita el ejercicio autónomo normativo de los gobiernos regionales, al determinar que se afectó la competencia exclusiva del gobierno nacional en materia de pesca: la falta de sustentación en información técnica, así como el hecho de no haber coordinado previamente con el Ministerio de la Producción los considerandos de la norma, bastó para declarar la inconstitucionalidad del caso. Adicionalmente, se identificaron otros vicios de inconstitucionalidad concurrentes, al constatar que la ordenanza pretendía regular aspectos que ya habían sido previamente regulados por el Ministerio de la Producción, como el acceso al recurso, conservación, control, investigación y sanciones.

No obstante al voto en mayoría, los magistrados Blume Fortini y Sardon de Taboada detallaron sus votos singulares, discrepando de la decisión mayoritaria de declarar inconstitucional la Ordenanza. El magistrado Blume Fortini menciona que el GORE Arequipa es competente para otorgar permisos de pesca artesanal del camarón, y que la exclusividad específica de las mencionadas facultades del gobierno nacional no era acertada. Consideró que la falta de coordinación previa del GORE Arequipa con el gobierno nacional no constituye razón suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza, especialmente si la entidad ejerció sus competencias compartidas respetando la Constitución y las leyes de desarrollo constitucional y políticas nacionales.

Por su parte, el magistrado Sardón de Taboada coincide que los gobiernos regionales tienen competencias para regular actividades en materia de pesquería.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1 Problema principal

El problema principal identificado para el análisis del caso es ¿la Ordenanza Regional N° 251-AREQUIPA, emitida por el Gobierno Regional de Arequipa, es válida en el marco de la protección de los recursos hidrobiológicos?

3.2 Problemas secundarios

Como primer problema secundario, se busca responder a la pregunta ¿el Gobierno Regional de Arequipa tiene la competencia explícita y/o autonomía para elaborar normas enfocadas en regular las actividades extractivas como parte del desglose de la descentralización? De tal manera, se busca examinar el aspecto competencial en materia pesquera de los gobiernos regionales: punto elemental para el caso.

Como segundo problema secundario, se revisará si es fue correcta la interpretación del Tribunal Constitucional sobre la articulación de funciones en el caso. Ello considerando que se parte de la justificación del pronunciamiento del caso refiere a la necesidad de realizar coordinaciones previas con las entidades correspondientes, para evitar la duplicidad de esfuerzos, la superposición de normas, y evitar generar un marco que ultimadamente desproteja al recurso, de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

El tercer problema secundario a examinar refiere a recabar la implicancia de la ausencia de un Reglamento de Ordenamiento Pesquero para el camarón de río, en un contexto en el que existe deficiencia en la información recogida a nivel institucional, que conlleva a un nimio ordenamiento pesquero del recurso en cuestión: situación que debió ser considerada por el Tribunal para revisar las razones por las que la Ordenanza fue emitida.

Finalmente, se examinará si es que fue correcta la aplicación de los principios ambientales correspondientes al caso de acuerdo con las consideraciones del Tribunal, bajo el contexto de velar por los problemas de sobreexplotación, extracción ilegal y contaminación de los ríos, factores que impactan en el hábitat de la especie, y su distribución en las cuencas hidrográficas de Arequipa.

3.3 Problemas complementarios

Un tópico que se colige de la revisión de los temas previamente citados requiere revisar, por su parte, el rol que cumple la participación ciudadana (por ejemplo, a través de la participación de los pescadores artesanales, organizaciones involucradas, ciudadanía, etc.) en la elaboración de mecanismos de gestión sostenible de los recursos hidrobiológicos.

IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A

4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

En respuesta a los problemas planteados en el presente informe, y de la revisión de la información revisada, la opinión de este trabajo de investigación se sostiene en que la sentencia del Tribunal Constitucional, si bien resulta formalmente irreprochable al declarar la invalidez de la Ordenanza Regional N° 251-AREQUIPA por los vicios de competencia y deficiencia técnico-científico, presenta una persistente controversia: el insuficiente pronunciamiento sobre la perspectiva material del caso, es decir, la necesidad de generar un marco normativo adecuado para la gestión sostenible del camarón de río.

En una primera instancia, el Tribunal tiene razón en criticar la emisión de la Ordenanza, que sí debió considerar la realización de coordinaciones previas para recabar el sustento técnico necesario con el Ministerio de la Producción, a través de los conocimientos técnicos especializados del Instituto del Mar del Perú. Sin embargo, en este caso, se omite examinar la omisión del gobierno nacional que, finalmente, no actúa frente a la deficiencia normativa que conllevó

al Gobierno Regional de Arequipa a intervenir de manera supletoria para proteger al recurso en su jurisdicción.

En ese sentido, pese a que las vías procedimentales elegidas por el mencionado Gobierno Regional no fue la idónea, su actuar responde directamente a la problemática real subyacente. El Tribunal, al no ponderar este contexto, y al no actuar exhortativamente, perdió una valiosa oportunidad para emitir una sentencia que promueva al Poder Ejecutivo el cumplimiento con sus deberes constitucionalmente atribuidos para velar por la regulación sostenible de los recursos naturales, así como establecer los mecanismos de coordinación propicios y necesarios para el ejercicio efectivo de las competencias compartidas en materia de pesca artesanal.

Respecto a los problemas secundarios planteados, el presente informe examina que la actuación del Gobierno Regional de Arequipa, pese a sus correctas intenciones de suplir esta inacción del gobierno nacional, emitió una ordenanza que regulaba aspectos ya normados a través de las resoluciones ministeriales que el Ministerio de la Producción emitió en años anteriores, por lo que existió un menoscabo a las competencias del Poder Ejecutivo. Asimismo, no recabó las suficientes evidencias técnicas y la justificación técnica pertinente para su intento de regulación complementaria. No obstante, esta transgresión responde directamente a la deficiente articulación intergubernamental y a la falta de una política pesquera que se adapte a las realidades de cada región, considerando también la falta de capacidad suficiente para que los gobiernos regionales enfrenten los problemas ambientales en sus circunscripciones territoriales, en virtud de garantizar y desarrollar con mayor profundidad los principios de colaboración y lealtad institucional que el Tribunal recoge en su fallo, que también incluye su ejecución recíproca entre los niveles de gobierno: situación que el Tribunal Constitucional desvió proteger.

4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución

La posición asumida para la elaboración del presente informe tras analizar el fallo de la resolución es a favor de la resolución del Tribunal Constitucional de

manera parcial. La Sentencia materia de evaluación, si bien resulta adecuada al verificar vicios elementales en la elaboración de la Ordenanza por los vicios de competencia y deficiencia de justificación técnica, representa una solución que, desde una perspectiva de gobernanza ambiental, es incompleta y puede resultar problemática. Mi postura no discrepa de la constatación de que el Gobierno Regional de Arequipa excedió sus facultades al legislar sobre materias de ordenamiento pesquero que se encuentran reservadas al nivel de gobierno nacional; sin embargo, sostengo que al no tener un pronunciamiento sobre el fondo y las motivaciones del Gobierno Regional habilita la omisión de examinar causas estructurales más apremiantes en cuanto a sus efectos relacionados a la gestión ambiental descentralizada.

El Tribunal tiene razón en considerar la primacía de los principios de unidad y coordinación para generar un marco normativo que otorgue mayor predictibilidad y seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico nacional; no obstante, se omite dar cuenta de la omisión prolongada del Poder Ejecutivo de cumplir sus deberes primarios de regular eficazmente un recurso de vital importancia económica, social y ecológica. En consecuencia, pese a que se tienen algunas evidencias científicas sobre la creciente vulnerabilidad del camarón de río, se ha evitado generar un pronunciamiento sobre la deficiente normativa que atienda adecuadamente la necesidad de una gestión sostenible del recurso, por lo que el recurso queda, finalmente, desatendido frente a las exigencias actuales de conservación.

V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

V.1. Problema principal

El 26 de noviembre de 2013, el Gobierno Regional de Arequipa (en adelante, GORE Arequipa) promulgó la Ordenanza Regional N° 251-AREQUIPA (en adelante, la Ordenanza), que aprueba medidas complementarias para el ordenamiento de la pesca del recurso camarón de río (*Cryphiops caementarius*) en las cuencas hídricas camaroneras de la región Arequipa. A través de esta, se establecían cinco ejes estratégicos para la implementación de las medidas complementarias al ordenamiento pesquero aplicable al camarón de río: 1) el acceso a la actividad de recolección; 2) la conservación del recurso; 3) el seguimiento, control y vigilancia; 4) la investigación; y 5) la aplicación de sanciones.

La Ordenanza fue aprobada por la necesidad de establecer medidas específicamente delimitadas para proteger las actividades extractivas del camarón de río en el territorio arequipeño, sobre todo al considerar el rol de la especie en la región, donde se tiene el 80% de la biomasa total del recurso. Cabe señalar que esta especie, en Arequipa, es una especie migratoria que encuentra una distribución amplia a lo largo de los ríos, donde se desarrolla tanto desde su estado larval, como hasta su vida adulta (Apaza 2015). La influencia al camarón se manifiesta de diversas formas, sea en la disponibilidad de los recursos, las condiciones medio ambientales y sus interacciones con las otras especies.

La salud de los camarones y de las otras especies que habitan en los ríos camaroneros del sur del país, están amenazadas principalmente por factores naturales y por factores de origen antrópico, como la sobrepesca, pesca prohibida usando explosivos y veneno, contaminación hídrica por las actividades agropecuarias, minera e industrial, aguas servidas de las ciudades y por barreras en el curso del río. El camarón de río, por ser una especie altamente migratoria, sufre al encontrar “barreras” (como las de embalses de hidroeléctricas) en su ruta hacia las partes altas o “cabeceras” de los ríos, y también en su retorno a los estuarios en época de reproducción, este factor influye en la distribución natural del recurso, donde los alevinos que han nacido en el estuario del río, luego de juveniles migran hacia las partes medias y altas para desarrollarse.

Como resultado de las investigaciones realizadas en torno a las condiciones del hábitat para el camarón de río, se concluye que esta es una especie que, si se encuentra en un hábitat degradado, a causa de un incremento drástico de los factores señalados previamente, esto conllevaría a una situación crítica en la actividad extractiva, lo que afectaría tanto a los pescadores artesanales, sus familias, así como a las actividades turísticas y gastronómicas en la región, sin dejar de tomar en cuenta que se altera el ecosistema lótico.

Esta preocupación se refleja en la información institucional recopilada por el Instituto del Mar del Perú (en adelante, IMARPE). Cabe señalar que, conforme al Decreto Legislativo N° 95, Ley del IMARPE, se estableció el rol técnico especializado de esta entidad, por el cual asume la función de proporcionar al Produce las bases científicas para la “administración racional de los recursos marinos y continentales” en el territorio nacional.

Las investigaciones realizadas por esta entidad establecen que la pendiente del río, el caudal y el uso del agua son "elementos condicionantes" que determinan la abundancia y la biología del camarón. La evidencia obtenida permite dilucidar la necesidad de un manejo diferenciado para la especie, que considere cómo las actividades contaminantes que afectan el río, en última instancia, también inciden en la especie. Actividades como la agricultura (con el vertimiento de fertilizantes o agroquímicos en las cuencas), la ganadería intensiva (que incrementa la carga de nutrientes en los ríos), la pesca desmedida del camarón mediante métodos agresivos (como la denominada "izanga") o el vertimiento de toxinas, la mediana y minería informal, y el vertimiento de residuos sólidos y aguas residuales contaminantes, deben ser consideradas en la elaboración de cualquier normativa dedicada a la gestión de este recurso.

En este contexto, y en vista de que las acciones de fiscalización y sanción de las actividades contaminantes en las cuencas hídricas de la región Arequipa son limitadas e ineficaces (Pinazo 2023) (tomando en cuenta que el GORE Arequipa argumentó la escasez de fiscalizadores para la pesca del camarón por falta de presupuesto, por lo que requerían el apoyo del Produce), la Ordenanza tenía como propósito establecer medidas complementarias para la regulación de la pesca del camarón, con el fin de que la extracción del recurso se efectúe mediante un Plan de Manejo que considere las "características intrínsecas de la región Arequipa".

Tras recabar la complejidad de la materia de fondo de la controversia, en el que es imperativo tratar la trascendencia en la gestión de la especie de camarón de río, se analizarán los límites de la autonomía política y administrativa de los gobiernos regionales frente a las competencias del gobierno nacional, su capacidad para determinar mecanismos de gestión sobre las actividades extractivas de los recursos hidrobiológicos en su territorio, así como las obligaciones del Estado para promover el uso sostenible de los mismos.

V.2. Problemas secundarios

Competencias normativas de los Gobiernos Regionales

Uno de los aspectos centrales de la controversia del caso radica en la compleja delimitación de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales en materia pesquera. La sentencia materia de análisis fundamenta su resolución en la invasión de competencias exclusivas del Ministerio de la Producción (en adelante, Produce) que el GORE Arequipa habría transgredido. El análisis de la normativa relacionada a la descentralización y a las competencias de los gobiernos regionales revela que la distribución de funciones a nivel nacional también involucra otorgar un rol relevante para los gobiernos regionales, sobre todo en materia de pesca artesanal.

La Constitución Política del Perú, en el inciso 7 del artículo 192, establece que los gobiernos regionales se encuentran facultados a promover y regular actividades y/o servicios en materia de pesquería, entre otros sectores, conforme a ley. Este mandato se encuentra desarrollado a través de la Ley de Bases de la Descentralización (en adelante, LBD), en tanto, desde su artículo 36, elabora las competencias compartidas atribuidas a los gobiernos regionales. Con la LBD se estableció el marco de descentralización, a través de una perspectiva de desarrollo integral, armónico y sostenible del país, por lo que el objeto de esta ley implicó normar la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales, a través de una organización democrática, descentralizada y desconcentrada que promueva un proceso de descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.

En suma, la LBD recoge los principios de este proceso de descentralización, por el cual los fines de organización desconcentrada no deben desligarse de las funciones del gobierno nacional, en el marco de la unidad de la nación. El pilar de este modelo refiere al principio de subsidiaridad que recoge el inciso f del artículo 4 de la LBD que elabora los criterios para la asignación y transferencia de competencias, que postula que el “gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función”, lo que justifica la acción regional en la atención de los problemas que ocurren en su circunscripción territorial.

Por su parte, mediante la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante, LOGR), se reconoce las funciones específicas que los gobiernos regionales pueden ejecutar y que se desarrollan en base a las políticas regionales, que deben ser formuladas en concordancia con las políticas nacionales relacionadas. Entre estas funciones específicas, desde el artículo 52 de la LOGR, se detalla que los gobiernos regionales pueden, entre otras funciones, formular y ejecutar planes y políticas pesqueras regionales, supervisar y fiscalizar actividades y servicios pesqueros en su jurisdicción, y velar por el cumplimiento de las normas técnicas.

Por su parte, el artículo 4 la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), lista aquellas competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, lo que involucra en una primera instancia el diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, que son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. Una política sectorial es un subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica, ya sea pública o privada, por lo que el Poder Ejecutivo, a través de sus ministerios - como el Produce -, es el encargado de formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno. De hecho, el inciso a) del numeral 1 del artículo 23, en ese sentido, establece que 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”. Cabe precisar que, mediante Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Produce (en adelante, Ley del Produce), se ha ratificado el esquema previamente esbozado, al señalar en su artículo 6 que la pesquería artesanal es una competencia compartida con los gobiernos regionales.

De la normativa citada se colige que las normas emitidas por los gobiernos regionales siguen las funciones atribuidas a los mismos mediante las competencias compartidas establecidas, lo que incluye la materia de pesquería, pero las mismas deben ser adecuadas y concordantes al ordenamiento jurídico

nacional, y no pueden actuar en contrario, o invalidar otras normas de jerarquía superior o emitidas directamente por el gobierno nacional, bajo el objeto de conservar un ordenamiento jurídico armónico, en virtud de los principios de unidad e integridad del Estado. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante, TC), es concordante con este reconocimiento,!!

A pesar de este marco normativo citado para la pesca artesanal, se ha determinado que la competencia para la elaboración del ordenamiento pesquero general es exclusiva del gobierno nacional, y se ejerce a través del Produce, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley del Produce, donde se retrata que el Produce es el ente rector competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero y acuícola, entre otras actividades. Esta misma disposición citada incluye que esta entidad es competente, de manera compartida, con los gobiernos regionales y locales, materia de pesquería artesanal en el ámbito de su jurisdicción.

Esta competencia central y rectora del Produce se materializa en el artículo 9 de la Ley General de Pesca (en adelante, LGP), que desglosa la facultad de determinar, sobre la base de la evidencia científica provistas por IMARPE, los sistemas de ordenamiento, las cuotas de captura, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca y las tallas mínimas correspondientes. Sobre esta competencia exclusiva del Produce, la Ordenanza es declarada inconstitucional, principalmente, porque invadió estas atribuciones del Produce, al pretender regular el acceso a la actividad, los métodos de extracción, la creación de zonas de reserva, y al establecer un régimen sancionador propio, elementos y materia que la LGP ha delimitado de manera exclusiva y excluyente al Produce.

Por su parte, resulta trascendental examinar, como parte del proceso de descentralización, el rol del Decreto Supremo N° 038-2004-PCM, que aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias para ese año, que especifica las funciones transferidas a los gobiernos regionales, que incluye la materia pesquera: se transfirió formalmente la facultad para “administrar, supervisar y fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros de pesca artesanal bajo

su jurisdicción”, pero no se transfirieron las potestades suficientes para crear normas sustantivas que regulen estas actividades, ergo, no pueden determinar el ordenamiento pesquero.

Para recabar un orden concreto para estas atribuciones en materia pesquera, se puede examinar la siguiente matriz:

Funciones	Produce	GORE Arequipa	Base legal
Política Nacional	Función exclusiva	Rol ejecutor	Art. 4 LOPE Art. 45 LOGR
Ordenamiento de recursos hidrobiológicos	Exclusiva (ordenamiento pesquero)	Ninguna (debe acatar)	Art. 9 LGP Art. 3 Ley de Produce
Permisos de pesca artesanal	Compartida (a través de la norma nacional)	Compartida a través de las DIREPRO (otorgamiento en su jurisdicción)	Art. 52 LOGR
Fiscalización y sanción	Exclusiva (tipificación de infracciones)	Compartida (aplicación de las infracciones en su jurisdicción)	Art. 5.2 Ley del Produce Art. 52.i LOGR
Investigación científica	Opinión Técnica Vinculante del Imarpe	Promoción y coordinación	Ley del Imarpe

En todo caso, es claro que la interpretación sobre la competencia y autonomía de los gobiernos regionales como detalla el TC es acertada respecto a la elaboración de normativa relacionada a la gestión de las actividades en el sector pesquero, lo que no necesariamente involucra que los gobiernos regionales no participen en el mismo, lo que es propio es de una gestión ambiental descentralizada. A partir de la revisión de las normas previamente citadas, se puede recabar que los gobiernos regionales gozan de la autonomía administrativa necesaria para actuar de acuerdo a las atribuciones establecidas en la LBD y la LOGR, y para el sector pesquero se requiere verificar las atribuciones de la LGP.

En consecuencia, las competencias compartidas desarrolladas desde el gobierno nacional fueron esbozadas de manera restrictiva, por lo que se transfirieron funciones específicas para los gobiernos regionales que se centran en gestionar operativamente los planes nacionales, así como desempeñar un rol de fiscalizador local, pero no la capacidad de establecer regulación específica para determinar el ordenamiento pesquero, en tanto estas atribuciones son exclusivas al ámbito funcional del Produce.

En línea con ello, y en concordancia con estas atribuciones constitucionalmente establecidas para los gobiernos regionales, se concluye que las funciones de los gobiernos regionales únicamente pueden ser ejercidos en coordinación con el Poder Ejecutivo, en este caso a través de Produce, en tanto este es el ente que determina el ordenamiento pesquero de manera exclusiva. En consecuencia, el GORE Arequipa también se encuentra limitado respecto a la formulación normativa dedicada a regular las actividades extractivas de los recursos hidrobiológicos: si bien son competentes para promover y regular determinadas actividades, respecto a la materia pesquera, se encuentran supeditados a la coordinación con el Produce, pues esta entidad, a través del IMARPE, puede recabar e institucionalizar el análisis técnico-científico necesario para el diseño de medidas de manejo apropiadas.

Análisis sobre la articulación de funciones y el deber de coordinación

Tras recabar que el camarón de río es una especie de vital importancia en múltiples ejes, sobre todo por el rol clave que cumple en Arequipa y por el escenario de vulnerabilidad en el que se encuentra por la sobreexplotación y actividades que menoscaban su hábitat, resultaría lógico que se promuevan las acciones interinstitucionales pertinentes que determinen una regulación robusta para el manejo de este contexto. Este no fue el caso.

En la sentencia, el TC declaró la inconstitucionalidad de la Ordenanza argumentando que las competencias de los gobiernos regionales deben ejercerse conforme a las políticas nacionales o sectoriales, bajo una perspectiva

de concordancia y coordinación como requerimientos obligatorios. El voto en mayoría enfatizó que el GORE Arequipa debió coordinar con las autoridades pertinentes (Produce e IMARPE) para la elaboración y aprobación de cualquier lineamiento dedicado a regular la pesca del camarón de río. Este reconocimiento es congruente con la reiterada jurisprudencia del TC, generándose una suerte de doctrina sobre la coordinación como requisito para el ejercicio de las competencias compartidas.

Esta línea jurisprudencial enfatiza el deber de coordinación como un requisito sine qua non para el ejercicio de competencias compartidas, por lo que utiliza en la sentencia tres precedentes específicos que profundizan esta interpretación. En primer lugar, se revisó la Sentencia 0021-2007-PI/TC, en el cual el TC estableció que la regulación pesquera, por ejemplo, es una competencia de naturaleza compartida y que, por lo tanto, su ejercicio “debe ser realizado de manera coordinada entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales” (fundamento 14). Este es el similar reconocimiento que se examina de las Sentencias 0010-2008-PI/TC y 0008-2001-PI/TC, que detallan explícitamente los vicios de inconstitucionalidad sobre ordenanzas regionales que deberían contemplar como necesaria la coordinación y cooperación entre ambos niveles de gobierno, en referencia a disposiciones que pretendían regular cuestiones ya normadas. Entre otros aspectos, el TC reconoce que existe la obligación de cooperar y coordinar los asuntos referidos a la pesca con el gobierno central.

Ultimadamente, el TC concluyó que, al no realizar estas coordinaciones previas necesarias para ejercer la competencia compartida en materia de pesca artesanal, y al regular materias que competen al gobierno nacional, la Ordenanza, en consecuencia, resulta inconstitucional. Cabe señalar que todas las disposiciones de la Ordenanza fueron declaradas inconstitucionales por conexidad.

Al respecto, se requiere revisar que, a través de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (en adelante, LOASRN), se establece el marco general de gestión de los recursos naturales, renovables y no renovables, y dispone que el aprovechamiento sostenible de los

recursos debe realizarse de manera racional, evitando la sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, en armonía con el interés de la nación y el bien común, en virtud de sus artículos 8 y 28. La LOASRN desarrolla el mandato constitucional sobre el dominio del Estado sobre los recursos naturales, por lo que se resalta el rol central del gobierno nacional como principal gestor de los recursos.

En consecuencia, la LOASRN precisa que el sector responsable de la gestión de cada recurso debe incorporar mecanismos de coordinación para evitar conflictos.

Esta tensión sobre la necesidad de coordinación efectiva entre niveles de gobierno se exagera al verificar un supuesto como el presente: ¿qué sucede cuando el gobierno nacional no ejerce eficazmente sus competencias rectoras sobre un problema que afecta a una región? Lo que ocurre en este caso, la autonomía regional y el principio de subsidiariedad incentivaron al gobierno regional a intervenir, utilizando los métodos procedimentales incorrectos, pero en virtud de cumplir con el objetivo de velar por la protección de los recursos, sobre todo por el riesgo aparente en el que se encuentra el camarón de río.

Bajo esta línea de interpretación, la obligación del gobierno nacional de crear las condiciones para una gobernanza efectiva intergubernamental requiere revisar la LBD y la Ley del Produce, que establecen explícitamente la función del Poder Ejecutivo de prestar el apoyo técnico y cumplir con el objetivo de fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales. Cabe retratar cómo aplica el principio de lealtad institucional recíproca a esta actuación supeditada al marco nacional de los gobiernos regionales: este principio exige que la cooperación y colaboración entre los niveles de gobierno no refiere a una perspectiva unidireccional. Ello implica que, como recoge la citada Sentencia 00021-2007-PI/TC, las regiones deben actuar en consonancia y concordancia con las políticas nacionales, así como el gobierno nacional tiene el deber de asistir y coordinar con los gobiernos regionales (“lealtad regional”), “más aún si se considera que uno de los deberes constitucionales es el de promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado de la nación” (fundamento 24), tal como dispone el artículo 44 de la Constitución.

Por tanto, la coordinación entre los niveles de gobierno es elemental para la elaboración de normativa coherente y detallada: por ejemplo, la LOPE, en ese sentido, establece que las políticas nacionales y sectoriales, para su formulación, requiere del establecimiento de mecanismos de coordinación con los niveles de gobierno, según la naturaleza de cada política. Ello se condice con la mención de la LOASRN, que dispone que la gestión de los recursos debe incorporar estos mecanismos. En esta línea, resalto la mención del ensayo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2023), donde se señala que los gobiernos regionales comparten responsabilidades con Produce en materia de la pesca artesanal, la pesca de subsistencia y la acuicultura, y estas se ejecutan mediante las Direcciones Regionales de la Producción (en adelante, Direpro), o las gerencias que cumplen dichos fines. Tal como recaba la Sociedad, finalmente, la descentralización no se cumple plenamente, en tanto hay múltiples funciones que no han sido derivadas a las competencias de los gobiernos regionales en materia de pesca, por lo que el GORE Arequipa comparte responsabilidades con Produce en la materia previamente citada, cuando no sean de mediana o gran empresa, siempre que actúen en coordinación con esta entidad.

La Ordenanza, por su parte, como fue citado previamente, establecía que la Gerencia Regional de la Producción, en coordinación con la Autoridad Regional del Medio Ambiente de Arequipa, debían elaborar reglamentos y/o directivas dirigidas a recopilar lineamientos dedicados al acceso a la actividad de recolección del camarón de río, a la conservación del recurso, al seguimiento, control y vigilancia, a la promoción de la investigación, y a establecer un marco de sanciones por infracciones administrativas. En el caso, se producen estos intentos regulatorios frente a la inacción del Produce, al no desarrollar un marco de ordenamiento pesquero apropiado y específico que contemplen los hitos pendientes de la extracción del recurso, pese a la evidencia científica sobre la vulnerabilidad del recurso, lo que podría conllevar a considerar que el deber de lealtad citado no se cumplió a cabalidad. No se puede exigir a un gobierno regional que "coordine" la gestión de un recurso cuando el ente rector nacional no ha establecido el marco de política sobre el cual articular dicha coordinación.

La interpretación del TC en la Sentencia 436/2020, al no ponderar esta omisión, aplica un estándar de coordinación asimétrico y descontextualizado.

Pese a este marco de disposiciones que reconocen la imperiosa necesidad de conformar un escenario de cooperación entre niveles de gobierno, se debe resaltar tanto la delimitación de las funciones de los gobiernos regionales para no actuar en contrario al ordenamiento jurídico nacional, como el rol del gobierno nacional para cumplir con su deber de cooperación para con los gobiernos regionales. En consecuencia, existe un rol elemental por parte del Produce para promover este escenario, a través de las actuaciones que le corresponden de manera exclusiva, en cooperación con los gobiernos regionales para la definición de regímenes de acceso y medidas de conservación de los recursos hidrobiológicos; no obstante, esta precisión no encuentra mayor desarrollo en la sentencia.

Ausencia de un Reglamento de Ordenamiento Pesquero y la inacción del Produce

Uno de los criterios por los cuales se ha determinado el requerimiento de coordinación previa y articulación intergubernamental para la elaboración de normativa refiere a la necesidad de asegurar la justificación técnica necesaria para ello. La LGP reconoce que, en su fin de promover el desarrollo sostenible y el aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, el Produce, a través de los informes científicos elaborados por el IMARPE, determinará los sistemas de ordenamiento pesquero, lo que involucra definir las cuotas de captura permisible, temporadas y zonas de pesca, denominadas vedas, así como la regulación del esfuerzo pesquero, métodos de pesca y tallas mínimas de captura. En este ámbito, el IMARPE cumple el rol técnico científico de soporte para la elaboración de las propuestas de regulación que Produce desarrollará.

Ahora bien, a través del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2001-PE (en adelante, RLGP), se precisa en su artículo 118 que tanto Produce como los gobiernos regionales otorgan

concesiones, autorizaciones, permisos de pesca y licencias de las diferentes actividades pesqueras a través de las direcciones generales correspondientes.

En esta línea, la Ordenanza procuraba establecer dentro de sus lineamientos que su Gerencia Regional de la Producción debía proponer al Produce, mediante Resolución Ministerial, los regímenes de acceso, volumen total de extracción permisible, magnitud del esfuerzo de pesca, cuotas individuales, aparejos, métodos y sistemas de extracción permitidos, zonas y temporadas de extracción, épocas de veda, zonas prohibidas o de reserva de exclusión, tamaño mínimo de los especímenes, y otras medidas de conservación de la especie camarón de río. Ello pese a reconocer la Resolución Ministerial N° 083-2007-PRODUCE, que establecía condiciones para la actividad extractiva de camarón de río, lo que implica un exceso a las competencias atribuidas al GORE Arequipa.

Respecto a esta Resolución Ministerial, emitida el 22 de marzo de 2007, se disponía la obligatoriedad de contar con un permiso de pesca válido, sea mediante Produce o las Direpro que corresponda, así como la prohibición en la extracción, transporte, procesamiento y comercialización de especímenes de camarón de río con tallas inferiores a los siete (07) centímetros de longitud. Asimismo, establecía zonas de prohibición para la captura del camarón en los cinco (5) primeros kilómetros de los ríos, medidos a partir de su desembocadura, y, finalmente, disponía métodos de pesca permitidos, y un régimen de sanciones. En todo caso, se verifica que se ha introducido en el ordenamiento jurídico lineamientos dedicados a regular el ordenamiento pesquero de la especie de camarón de río. Sin embargo, los estudios realizados en torno a la normativa de gestión ambiental de los recursos en la actualidad requieren mayor desarrollo, de tal manera que se contemplen no únicamente criterios específicos para determinar los regímenes de acceso, sino para promover una visión más integral en torno a la extracción del recurso, lo que involucra promover una regulación con enfoque sostenible.

En ese sentido, resulta apropiado considerar el rol de los Reglamento de Ordenamiento Pesquero (en adelante, ROP) para la gestión de los recursos hidrobiológicos. De acuerdo con la “Guía legal para la defensa de los

ecosistemas y especies del Mar Peruano” (SPDA 2020), los ROP, “ayudan a ordenar la pesquería con una mirada más integral que la aprobación aislada de tallas mínimas o vedas, al enfocarse en el acceso al recurso, ayudan a dimensionar y regular el esfuerzo pesquero de la especie”, lo que implica que se configuran como un instrumento más detallado y robusto que las resoluciones ministeriales emitidas que únicamente contemplan aspectos específicos del ordenamiento pesquero de los recursos hidrobiológicos.

Como recaba la mencionada Guía, en la actualidad solamente se tienen 11 ROP vigentes, pese a que se tienen registradas al menos 100 especies que se aprovechan comercialmente en el territorio nacional. Incluso, se menciona que algunos de estos ROP no contemplan necesariamente todo lo requerido para conformar medidas de manejo apropiadas, por la insuficiente información técnica que se utiliza finalmente para su esbozo.

Más aún, actualmente, en el contexto de las especies que se habitan aguas continentales (son recursos hidrobiológicos continentales aquellos que se distribuyen en la costa, sierra y en la Amazonía), solamente existe un ROP acuícola para la cuenca del lago Titicaca, aprobado mediante Decreto Supremo N° 023-2008-PRODUCE. El resto de ROP vigentes refieren a especies que se encuentran en el litoral marino. No obstante a la clara falta de promoción de los ROP en el marco normativo vigente, resulta imperativo examinar su trascendencia para la adecuada gestión de los recursos hidrobiológicos, sobre todo para aquellos que se encuentran en el sector acuícola.

Los ROP podrían posicionarse como el instrumento legal que habilite el escenario propicio para la gestión responsable de las actividades pesqueras. De acuerdo con el artículo 5 del RLGP, estos instrumentos tienen la finalidad de establecer los principios, las normas y medidas regulatorias aplicables a los recursos hidrobiológicos que deban ser administrados como unidades diferenciadas. Considerando las particularidades y necesidades de la especie de camarón de río, se requiere establecer precisamente lo que recoge el RLGP: un régimen de acceso, capacidad, temporadas de pesca, captura total permisible, artes, aparejos y sistemas de pesca, tallas mínimas, zonas prohibidas,

requerimiento de investigación y acciones de control y vigilancia - objetivos que, por ejemplo, la Ordenanza procuraba suplir.

Si bien se han establecido medidas de manejo desarticuladas y aisladas sobre el camarón de río, como sucede con las Resoluciones Ministeriales N° 312-2006-PRODUCE, 209-2001-PE y 083-2007-PRODUCE, estas no encuentran una consonancia vigorosa que permita dilucidar un régimen completo y detallado para el manejo del camarón de río. Esta situación de insuficiencia se da debido a la complejidad en la evaluación del recurso pues, como se citó previamente, el camarón de río habita grandes extensiones de las cuencas hidrográficas disponibles, por lo que, por ejemplo, como detalla Pinazo (2023), no se cumplen a cabalidad y con la eficiencia requerida las actividades de fiscalización y/o sanción a los agentes que incumplen esta normativa. Claro está, las medidas establecidas de manejo de la especie se ven superadas por la realidad, al no contemplar, precisamente, una actuación con otros agentes relevantes para generar su efectividad.

En todo caso, es claro que establecer marcos completos de gestión de los recursos hidrobiológicos alberga una labor de alta dificultad; no obstante, conllevaría a beneficios importantes para la elaboración de un régimen completo de aprovechamiento de las especies. Como recopila Yareth (2024), el establecimiento de un ROP que incluya medidas de conservación para garantizar la sostenibilidad del recurso provocaría que: 1) se promuevan acciones en el marco del aprovechamiento racional que garantice el abastecimiento sostenible del recurso, lo que permitirá salvaguardar la biodiversidad de los ecosistemas marinos; y 2) se favorecería la creación de mecanismos de certificación de la pesca responsable, lo que habilitaría, por ejemplo, el ingreso del camarón al mercado internacional, a través de un reconocimiento expreso del esfuerzo pesquero sustentable - un incentivo económico que promocionaría la gestión sostenible efectiva del recurso. Asimismo, la creación de ROP para las especies, que involucra al camarón de río, permitiría que se adecúen los actuales planes de manejo de los recursos hidrobiológicos a los estándares internacionales relacionados, como ocurre por

ejemplo con Chile o México, en los cuales se ha introducido herramientas de gestión completas en la práctica.

Al respecto, la SPDA, en conversación con The Nature Conservancy (TNC), se recogía esta preocupación para la creación de ROP dedicados a reconocer los esfuerzos locales para hacer sostenible la actividad pesquera con la colaboración de las autoridades y actores clave para “hacer frente a la variabilidad climática, la falta de información para el diseño de regulaciones, actividades de control y vigilancia, etc.” (SPDA 2019), ello con la finalidad de generar un marco de regulación de las actividades sostenibles sobre los recursos.

El GORE Arequipa, al establecer limitaciones concretas para la realización de actividades de pesca del recurso, así como al procurar generar obligaciones adicionales y sanciones a quienes finalmente realizan los esfuerzos pesqueros, intentó generar lineamientos de ordenamiento pesquero que no le corresponden legalmente, al verificar que dicha regulación no se encontraba en elaboración por parte del Produce. De manera específica, esta entidad es responsable de gestionar la elaboración de los ROP en el marco normativo nacional, de acuerdo a lo dispuesto por la LGP y la Ley del Produce, al reconocer que esta entidad tienen la potestad de aprobar normas de ordenamiento pesquero, que no le corresponden a los gobiernos regionales: situación que, finalmente, ocurre en la práctica, como lo es en el caso de la Ordenanza: ante la inacción del Produce por establecer un ordenamiento pesquero adecuado de la especie, ante la presencia de múltiples factores que impactan directamente en la distribución de la especie, el GORE Arequipa procuró suplir el vacío normativo, pese a que no le correspondía legalmente dicha función.

El TC, en la citada sentencia del expediente N° 00021-2007-PI/TC, examina una situación similar respecto a la demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional N° 0016-2004-GOBIERNO REGIONAL-CR-P del Gobierno Regional de Tumbes, a través del cual se declaró de interés regional la “preservación de recursos hidrobiológicos del ámbito costero de la Región Tumbes y establecía prohibiciones a operaciones de flotas de mayor y menor

escala y artesanales”. En la referida resolución, el TC recogió la preocupación del GORE Tumbes que exigía una “adecuada regulación de la actividad pesquera”, inquietud que fue remitida formalmente al Produce vía carta, pero que no obtuvo respuesta por la entidad emplazada. Al respecto, el TC determinó que existe, asimismo, la necesidad de realizar acciones de coordinación que son exigibles a las entidades del gobierno nacional, más aún si se trata sobre el ejercicio de una competencia compartida, por lo que, al igual que los gobiernos regionales deben observar el principio de cooperación y lealtad nacional, también el gobierno nacional debería asistir al deber de cooperación para con los gobiernos regionales, en virtud del artículo 44 de la Constitución.

Tras recabar el escenario de vulnerabilidad del camarón de río en las cuencas hídricas de Arequipa, cabe resaltar la relevancia de los estudios técnico-científicos que determinen precisamente este escenario de preocupación, que finalmente pueda ser trasladado al Produce para la elaboración de un marco de gestión adecuado del recurso. Esto al repasar que parte de la argumentación dada en contra de la viabilidad de la Ordenanza refirió al mencionado objeto: que el GORE Arequipa no tomó en cuenta los aspectos técnicos o científicos, en coordinación con IMARPE, para asegurar que las regulaciones propuestas cumplan con el sustento adecuado y pertinente.

Al respecto, la LGP, como fue mencionado previamente, determina que los sistemas de ordenamiento pesquero requieren de la toma de decisiones por parte del Produce que deben basarse en evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos. Como se evidenció, a través de los ROP se podría establecer principios, normas y medidas regulatorias adecuadas que apliquen a los recursos hidrobiológicos específicos de manera diferenciada, por lo que la recopilación de un sustento técnico idóneo resulta elemental.

En tanto el camarón de río actualmente no cuenta con un ROP específico, y su gestión se basa principalmente mediante las resoluciones ministeriales previamente expuestas, se puede entrever que existe, hasta cierto grado, el

sustento técnico necesario para velar por la talla mínima de pesca de la especie, temporadas concretas, zonas prohibidas, artes y métodos de pesca permitidos.

Aunque la legislación exige que las decisiones se basen en evidencia científica, la integración efectiva de esta información en la toma de decisiones y en la implementación de políticas por los diferentes niveles de gobierno presenta desafíos significativos, al tomar en cuenta el rol del IMARPE, que se centra principalmente en brindar al Produce los resultados de las investigaciones realizadas de la especie materia de regulación para la elaboración de medidas de conservación y ordenamiento pesquero.

De la revisión realizada para los fines de esta investigación, se puede recoger que el IMARPE, desde 1996, ha ejecutado monitoreos poblacionales del camarón de río en la costa peruana, lo que incluye también algunos sectores de la región Arequipa (por ejemplo, en los ríos Majes-Camaná y Ocoña). Entre algunas conclusiones arribadas por las investigaciones realizadas por IMARPE, se ha concluido que, en la última década, se ha incrementado progresivamente los niveles de extracción del recurso, y se evidencia que, por su demanda comercial, han ocurrido procesos de explotación clandestina, uso de métodos de captura ilícitos, incumplimiento de la talla mínima de captura, etc. (Pinazo et. al. 2020).

Como esta investigación se pueden aunar otros artículos de investigación patrocinados por IMARPE que concluyen precisamente lo mismo: que, actualmente, el camarón de río se encuentra en un contexto de descenso poblacional, debido a la extracción indiscriminada, uso de aparejos ilegales, contaminación al río que genera mortandad, entre otros (IMARPE 2021).

Para poder fundamentar las regulaciones de la pesca para el camarón, por ejemplo, el IMARPE tendría que explorar y concluir, a través de la información científica resultante extraída de sus actividades, cuestiones relacionadas a: la evaluación del stock y biomasa del recurso, para determinar un nivel de explotación del recurso, conforme a lo establecido en los artículos 8 y 9 de la LGP; la biología y ecología de la especie, al recabar el conocimiento detallado sobre los factores bióticos y condiciones hidrográficas en las que se desarrolla

el camarón; patrones de migración y desove, lo que incluye revisar los periodos de veda para la especie; los impactos de las artes y métodos de pesca, para asegurar que no se generen impactos negativos significativos en las poblaciones del camarón; así como el monitoreo de capturas y desembarques, a través de la evaluación de la cantidad y proporción juveniles.

No obstante a estas evidencias recopiladas, no se verifica que Produce haya elaborado lineamientos, guías, mecanismos, entre otras herramientas que puedan velar por este escenario desalentador, pese a que esta entidad tiene la función de organizar y centralizar la información estadística, económica y financiera relacionada con la actividad pesquera, siguiendo las normas del Sistema Estadístico Nacional. Esto incluye la información sobre capturas por especie y áreas de pesca que deben reportar los armadores pesqueros y las empresas industriales y artesanales, así como los datos de actividades de procesamiento y acuicultura.

Esta es una preocupación recogida por la SPDA en su artículo “Hacia una Gobernanza Marina”, en tanto expresan que, pese a que la pesca es una fuente importante de alimentos e ingresos para los peruanos, existe una “limitada inversión en investigación, así como uso de información científica para la toma de decisiones, el cumplimiento de las normas vigentes, formalización y evolución tecnológica de la flota artesanal”. Ello se condice con otros criterios agravantes, como la falta de transparencia, corrupción, indiferencia, y la falta de ambición política por solventar una situación de necesidad de velar por la conservación de una especie que, a la luz de las acciones realizadas por estas instituciones, no parece albergar mucha relevancia para dichas entidades.

Lo propio se condice con la mención de la “Guía legal para la defensa de los ecosistemas y especies del Mar Peruano” (SPDA 2020), en la que se reconoce que, si bien la gobernanza marítima es compleja, ello ha propiciado un escenario de ambigüedad y confusión, en el que no hay una claridad sobre la definición de las competencias, ni se realizan las acciones debidas para recabar los reportes necesarios de las actividades pesqueras desde Produce, lo que finalmente

podría conllevar a la elaboración de medidas de ordenamiento pesquero basadas en datos erróneos.

Para el caso del camarón de río en Arequipa, como recoge Pinazo (2023) existieron denuncias verbales que no incluían información exacta sobre el mal manejo del camarón de río por las actividades ilegales cometidas en las cuencas hidrográficas de la zona. Pese a la existencia de indicios que relatan estas acciones que conlleva al detrimento en la población del camarón de río, la misma Gerencia de Producción de Arequipa indicó que, actualmente, no cuentan con los mecanismos ni personal necesarios para producir la información requerida.

Frente a esta falta de precisión sobre los datos disponibles sobre la especie, su manejo, y actuales amenazas, no se ha creado un incentivo por parte del Produce para solventar este estado de necesidad. Esta situación es producto de la falta de capacidad financiera y recursos humanos a los que se enfrentan muchos gobiernos regionales, lo que permite reconocer que requieren apoyo tanto para el fortalecimiento de capacidades, así como la necesidad de generar una mayor asignación presupuestaria para cumplir con los fines de regulación interna regional.

Finalmente, la limitada investigación que recoja tajantemente que el recurso se encuentra en una posición de vulnerabilidad, que sí ocurre por ejemplo con investigaciones de centros de estudios, como la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, entre otras, en las que se recoge los aspectos ambientales que afectan a la población de camarón de río en la región, retrata el escenario en el que la inversión de las investigaciones institucionalmente recogidas no es una prioridad para el Produce. Tal como esboza la Guía legal para la defensa de los ecosistemas y especies del Mar Peruano” (SPDA 2020), incluso para ciertos casos, en el marco de la elaboración de lineamientos de ordenamiento pesquero, el Produce, mediante IMARPE, ha utilizado datos que tienen más de 20 años de antigüedad.

Aunado a ello, la falta de un sistema de trazabilidad es un elemento que no puede dejar de ser revisado y considerado para la adecuada gestión de planes de manejo de la especie.

Aplicación de los principios ambientales

En el caso, resulta evidente la aplicación asimétrica del principio precautorio, en tanto el TC introdujo como parte de su argumentación el cuestionamiento al GORE Arequipa por no tener un sustento técnico apropiado para la elaboración de la Ordenanza; sin embargo, no se utilizó el mismo criterio de interpretación para cuestionar la inacción del Produce ante un riesgo ambiental evidente que padece el camarón de río en la actualidad.

En la sentencia del expediente 0048-2004-AI/TC, por ejemplo, se detalló el vínculo que existe entre la producción económica con el derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado, lo que conllevó a considerar la aplicación de diversos principios, entre los cuales el precautorio implicaría “adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista la incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente” (fundamento 18).

La situación actual del camarón de río, documentado con los estudios citados del IMARPE, así como otros reportes y estudios académicos, evidencia las claras amenazas latentes y los riesgos que existen relacionadas a las actividades de sobreexplotación, contaminación, lo que resuelve en un descenso constante de la densidad poblacional de la especie. En todo caso, la sentencia del TC, si bien utiliza el principio mencionado como base para determinar la invalidez de la ordenanza por la deficiencia de su sustento técnico, omite revisar su aplicación respecto a la obligación principal que tiene Produce, con IMARPE, para generar esta información, y tomar decisiones basadas en dicha evidencia.

Esta incoherencia es un claro retroceso para la gobernanza ambiental, en razón a que se omite velar por la exigencia primaria que obliga al Estado a actuar ante

la incertidumbre científica sobre riesgos al medio ambiente. Ello se condice con las críticas realizadas en torno a la inacción del Produce vistos previamente, por lo que el TC perdió la oportunidad de generar un pronunciamiento exhortativo que habilite al Poder Ejecutivo cumplir con este deber, corrigiendo la causa estructural que llevó a la controversia competencial vista en el caso.

El TC exige al GORE Arequipa un sustento técnico para validar su norma, pero el marco legal asigna la competencia principal para generar esa información y los instrumentos de gestión (como los ROP) al gobierno nacional. La evidencia demuestra que el gobierno nacional ha fallado en esta tarea, dejando un vacío normativo y de información. En consecuencia, el GORE Arequipa se encuentra en una trampa lógica: para actuar preventivamente necesita datos que no puede generar por sí mismo y que el ente obligado no le proporciona. Al intentar actuar, es sancionado por no tener el sustento que precisamente la inacción del otro ente les niega al no recabar institucionalmente las investigaciones del IMARPE.

Relevancia de la participación ciudadana

La Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA), establece el principio fundamental de la gobernanza ambiental y el marco de referencia regional para la participación ciudadana como parte de la gestión sostenible de los recursos naturales: como se dilucida de este factor, la participación efectiva de los actores involucrados, como las comunidades de pescadores artesanales, es elemental para el diseño, implementación y monitoreo real de toda medida de manejo que se pueda elaborar para el camarón de río.

A pesar de este rol elemental, el sector pesquero carece de mecanismos formales y efectivos de participación ciudadana, como detalla Oceana (2021) y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2020). La Ordenanza intentó involucrar una gestión participativa en la elaboración de sus lineamientos relacionados al sistema de rotación de áreas, lo que reflejaba la preocupación por involucrar la participación local que se encuentra ausente dentro de la gestión centralizada del sector.

El fallo del TC critica esta disposición (el artículo 3.2.c de la Ordenanza) como una delegación indebida de funciones de conservación al "consenso de las asociaciones de pescadores", calificándola como una abdicación del deber estatal. Si bien esta crítica es formalmente válida, ya que el Estado no puede delegar su obligación de protección de la biodiversidad a particulares, ignora el contexto más amplio: la falta de canales institucionales para que el conocimiento y las preocupaciones de los pescadores informen la toma de decisiones, por lo que el TC no examina por qué el GORE Arequipa recurrió a este mecanismo viciado, omitiendo analizar la falta de una gobernanza participativa como una de las causas fundamentales del conflicto.

En este sentido, la participación ciudadana no debe ser vista solo como un derecho, sino como un mecanismo de prevención de conflictos competenciales, como en el presente caso, que permite verificar que la controversia se produce por una desconexión entre la gestión centralizada y las realidades locales. Una participación efectiva de los actores locales, especialmente de los pescadores artesanales, proporciona información valiosa (conocimiento ecológico local, datos socioeconómicos) y genera legitimidad para las normas de manejo. El marco legal peruano, visto con la LGA y los estándares internacionales promueven esta participación, por lo que la ausencia de mecanismos formales en el sector pesquero crea un vacío que los gobiernos regionales, por su proximidad, intentan llenar, a veces de manera imperfecta. Por lo tanto, fortalecer la participación ciudadana en la formulación de políticas pesqueras a nivel nacional no es solo un fin en sí mismo, sino una herramienta preventiva para evitar futuros conflictos competenciales. Si se estableciera procesos participativos para la elaboración de ROPs, se reduciría la presión sobre los gobiernos regionales para actuar unilateralmente, ya que las preocupaciones locales tendrían un cauce formal para ser atendidas.

VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

De la revisión realizada a la Sentencia 436/2020, y del marco jurídico ambiental relacionada, se puede repasar que, en respuesta a las interrogantes sobre la controversia vista en el fallo, el GORE Arequipa, efectivamente, no posee las

competencias explícitas ni la autonomía ilimitada para elaborar normativa de ordenamiento pesquero que establezca vedas, tallas mínimas o un régimen sancionatorio. La interpretación del TC, en ese sentido, es acertada, al reconocer la estricta perspectiva que reserva estas potestades de manera exclusiva al gobierno nacional, a través del Produce. Sin embargo, cabe señalarse que los gobiernos regionales sí ostentan competencias compartidas y transferidas para la gestión y fiscalización de la pesca artesanal en su jurisdicción, lo que involucra la administración de permisos de pesca artesanal. No obstante, la extralimitación del GORE Arequipa no refiere a un acto meramente arbitrario, sino a una respuesta funcional, aunque incorrecta en su elaboración formal, a la necesidad de proveer un marco de gestión adecuado a un recurso local que requiere de lineamientos específicos y adecuados para su aprovechamiento sostenible.

Por otro lado, la interpretación del TC sobre la articulación de funciones es correcta en su formalidad, pero restrictiva en su aplicación, e incompleta respecto a los mecanismos actualmente existentes para su cumplimiento. Al centrar la responsabilidad de la “coordinación previa” al gobierno regional, el Tribunal omite revisar sistemáticamente el principio de lealtad institucional recíproca reconocida en la jurisprudencia. Esta articulación efectiva, desde la visión del TC, no sería posible si es que no se generan las condiciones propicias que habiliten dicho escenario, por lo que, al no ponderar la inacción del gobierno central pese a la existencia de evidencias que justificaban el contexto de vulnerabilidad del camarón de río permite revisar que este deber de coordinación requiere ser vista desde esta doble vertiente: de gobierno nacional a regional, e inversamente.

Asimismo, la pertinencia de considerar la relevancia de un ROP específico para el camarón de río requiere considerar que esta es la causa estructural del conflicto: que se generen normativas que pretendan complementar los lineamientos actualmente vigentes para el aprovechamiento de los recursos, en este caso, del camarón de río. La elaboración de un ROP permitiría generar el instrumento idóneo para una gestión integral, sostenible y basada en fundamentos científicos concretos, por lo que su ausencia en el caso solo retrata el estado de vulnerabilidad del camarón de río como una deficiencia normativa que es omitida por el Poder Ejecutivo. Esta omisión incumple los deberes

elementales de protección ambiental de los recursos, tal como se dispone desde los artículos 67 y 68 de la Constitución, por lo que la existencia de un vacío normativo ante la sobreexplotación provoca que los gobiernos regionales intenten actuar de manera supletoria ante esta falencia institucional.

Respecto a los principios ambientales aplicables, se señaló que, desde la fundamentación del TC, el principio precautorio fue utilizado de una forma asimétrica y deficiente: se invocó el mencionado principio para cuestionar la falta de sustento técnico de la Ordenanza, lo que propició también su inconstitucionalidad, pero se omitió su aplicación para evaluar los riesgos evidentes de la inacción del gobierno nacional. Se debe resaltar las múltiples investigaciones realizadas sobre la especie, que documentan el escenario de sobreexplotación y contaminación del hábitat del camarón, por lo que este principio debió exigir una intervención que asegure la protección del camarón, y no generar un estado de mayor desprotección.

En ese sentido, con el fin de promover un modelo de gobernanza ambiental verdaderamente descentralizado, que respete el orden competencial establecido, y con el objeto de proteger los recursos naturales bajo una perspectiva sostenible, resulta elemental, bajo las consideraciones detalladas en el presente informe, la formulación y aprobación de un ROP adecuado para el *Cryphiops caementarius*, lo que debe involucrar necesariamente la recopilación de los estudios actualizados relacionados a la densidad poblacional actual de la especie, así como los latentes elementos que propician su disminución. Esta elaboración requiere de los procesos participativos pertinentes que involucre la incorporación de actores clave, como IMARPE, los gobiernos regionales, organizaciones de pescadores artesanales, y debe basarse necesariamente en la evidencia científica disponible que exponga adecuadamente la necesidad de incorporar lineamientos adaptados y diferenciados según las condiciones de la región. La formulación de un ROP requeriría considerar la modificación a la LGP, para determinar la obligatoriedad, con plazos definidos, para la elaboración de este instrumento para recursos de alta importancia económica o ecológica, como el camarón de río, para tratar la inacción prolongada del Poder Ejecutivo.

Para elaborar mecanismos dedicados a la coordinación interinstitucional, se debe considerar el rol de la Comisión Intergubernamental del Sector Producción en materia de Pesca y Acuicultura, creadas a partir del Decreto Supremo N° 019-2024-PRODUCE, para establecer los protocolos necesarios para la gestión conjunta del gobierno nacional con los gobiernos regionales, y así velar por la implementación de una gestión ambiental descentralizada efectiva, en virtud del principio de lealtad institucional recíproca.

Finalmente, se requiere hacer un estudio más específico sobre el rol proactivo del TC dentro de los conflictos competenciales, de tal manera que se evalúe de igual manera la omisión de las entidades del gobierno nacional dentro de circunstancias similares al presente caso. El empleo de las sentencias exhortativas como parte del pronunciamiento del Tribunal requiere un examen más detallado, con el objeto de que su uso ordene efectivamente la elaboración de normativa pendiente y, de ser necesario, se establezcan mecanismos de supervisión específicos para el cumplimiento de lo establecido en los fallos. Este tipo de sentencia, por si sola, requiere mayor investigación desde la academia, para consolidar doctrina específica que desarrolle este rol elemental del TC frente a las necesidades latentes de nuestro ordenamiento jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

Apaza, R. (2018). Evaluación de la biodiversidad asociada a *Cryphiops caementarius* (camarón de río) en el río Tambo - Arequipa, 2017-2018 [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín]. Repositorio de la Escuela Profesional de Biología.

<https://repositorio.unsa.edu.pe/items/9ad4cdb8-2e91-4efe-8ce9-30279d44c88a>

Agroperú. (2021). Arequipa: Declaran en emergencia a 3 distritos por contaminación hídrica. Agroperú Informa.

<https://www.agroperu.pe/arequipa-declaran-en-emergencia-a-3-distritos-por-contaminacion-hidrica/>

Andina, Agencia Peruana de Noticias. (2023, 28 de agosto). Contaminación del río Tambo merma producción de camarón en Arequipa, advierten. <https://andina.pe/agencia/noticia-contaminacion-del-rio-tambo-merma-produccion-camaron-arequipa-advierten-998526.aspx>

Bermúdez-Tapia, M. (2024). El estado de cosas inconstitucional en ecosistemas severamente contaminados en el Perú. Justicia Ambiental, 4(5), 43-68. <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ja/article/download/809/1263/>

Congreso de la República del Perú. (1992, 22 de diciembre). Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (1997, 26 de junio). Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2002, 20 de julio). Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2002, 18 de noviembre). Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2008, 28 de junio). Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción. Diario Oficial El Peruano.

Consejo Regional de Arequipa. (2005). Ordenanza Regional N° 003-2005-CR/AREQUIPA.

Consejo Regional de Arequipa. (2013, 26 de noviembre). Ordenanza Regional N° 251-AREQUIPA.

Constitución Política del Perú [Const.]. (1993).

Defensoría del Pueblo. (2010). Problemática de la actividad pesquera del camarón de río en las cuencas de la región Arequipa (Informe de Adjuntía N° 005-2010-DP/AMASPPI.MA).

Gobierno Regional de Arequipa. (2023). Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/regionarequipa/informes-publicaciones/tipos/16-tupa>

Gobierno Regional de Arequipa. (2024, 29 de agosto). Más de 800 familias se benefician económicamente con la pesca del camarón. <https://www.gob.pe/institucion/regionarequipa/noticias/905893-mas-de-800-familias-se-benefician-economicamente-con-la-pesca-del-camaron>

Grandez, P. y Monteferri, B. (2020). La participación ciudadana en el sector pesquero. Informe legal. Lima: SPDA. <https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/01/Participacion-ciudadana-sector-pesquero.pdf>

Incio P, A., Campos L., S., Pinazo B., K., & Quiroz Ruiz, M. (2021). Camarón de río *Cryphiops caementarius* (Molina, 1782) condición reproductiva durante diciembre 2017 - abril 2018 en ríos de Arequipa. Boletín Instituto Del Mar Del Perú, 35(1), 49–59. <https://revistas.imarpe.gob.pe/index.php/boletin/article/view/288>

Jornada. (2024, 9 de julio). *Pescadores esperan mejorar su situación después de resiembra de camarón.* <https://jornada.com.pe/arequipa-rio-tambo-nuevamente-contaminado-afectando-a-camaroneros/>

Ministerio de la Producción. (2001, 14 de marzo). *Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca.* Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de la Producción. (2007, 22 de marzo). Resolución Ministerial N° 083-2007-PRODUCE. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de la Producción. (2019, 19 de diciembre). Resolución Ministerial N° 541-2019-PRODUCE. Diario Oficial El Peruano.

Ministerio de la Producción. (2022). *Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)*. Plataforma Digital Única del Estado Peruano.

<https://www.gob.pe/institucion/produce/texto-unico-de-procedimientos-administrativos-tupa>

Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (2013). *Décimo proceso de clasificación de especies*.

https://clasificacionespecies.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/10/Cryphiops_caementarius_10RCE_01_PAC.pdf

Nuestro Mar. (2015, 2 de diciembre). Arequipa: ¿camarón o energía eléctrica?

<https://www.nuestromar.org/antiguas/arequipa-camaron-o-energia-electrica-peru/>

Oceana Perú (2021). El sector pesquero en el Perú no cuenta con mecanismos formales de participación ciudadana. Oceana.

<https://peru.oceana.org/comunicados/el-sector-pesquero-en-el-peru-no-cuenta-con-mecanismos-formales-de/>

Pinazo, K. (2023). El camarón de río (*Cryphiops caementarius*): un recurso en un futuro incierto. En *Por el mar del Perú que queremos*. Ensayos del Curso de Capacitación en Derecho Pesquero 2023 (pp. 18-24). Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

<https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/08/ensayos-cdp-por-el-mar-del-peru-que-queremos-2023-1.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2004, 12 de mayo). *Decreto Supremo N° 038-2004-PCM, Aprueban Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2021, 28 de mayo). *Decreto Supremo N° 106-2021-PCM, Declaran en Estado de Emergencia en varios distritos de la provincia de Islay del departamento de Arequipa, por peligro inminente ante contaminación hídrica.* Diario Oficial El Peruano. <https://www.agroperu.pe/arequipa-declaran-en-emergencia-a-3-distritos-por-contaminacion-hidrica/>

Prensa Regional. (2021, 28 de mayo). Al fin: Gobierno declara en emergencia valle de Tambo por contaminación hídrica. <https://prensaregional.pe/al-fin-gobierno-declara-en-emergencia-valle-de-tambo-por-contaminacion-hidrica/>

Revista Lombriz. (2024, 15 de mayo). Pesca ilegal en Arequipa: 252 procesos por captura ilegal de camarón y algas marinas. <https://revistalombriz.com.pe/pesca-ilegal-en-arequipa-252-procesos-por-captura-ilegal-de-camaron-y-algas-marinas/>

Sentencia del Expediente N° 00002-2005-AI/TC. Tribunal Constitucional del Perú. (2005).

Sentencia del Expediente 0048-2004-AI/TC. Tribunal Constitucional del Perú. (2004).

https://www.animallaw.info/sites/default/files/00048-2004-AI_0.pdf

Sentencia del Expediente N° 0021-2007-PI/TC. Tribunal Constitucional del Perú. (2007). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00021-2007-AI.pdf>

Sentencia del Expediente N° 0005-2016-PCC/TC. Tribunal Constitucional del Perú. (2017). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00005-2016-CC.pdf>

Sentencia del Expediente N° 00007-2019-PI/TC. Tribunal Constitucional del Perú. (2020). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00007-2019-AI.pdf>

Sentencia del Expediente N° 00012-2019-PI/TC. Tribunal Constitucional del Perú. (2020). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00012-2019-AI.pdf>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2019). Pesca sostenible: ¿Por qué es importante el reglamento para extracción de mariscos?. Lima:SPDA.

<https://www.actualidadambiental.pe/pesca-sostenible-por-que-es-importante-el-reglamento-para-extraccion-de-mariscos/>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA (2020). Guía legal para la defensa de los ecosistemas y especies del mar peruano. Lima: SPDA

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA (2023). Democracia Ambiental en el Perú. Lima: SPDA. <https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2023/10/Democracia-Ambiental-en-el-Peru-2023.pdf>

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). (2012). *Cryphiops caementarius*. The IUCN Red List of Threatened Species. <https://www.iucnredlist.org/species/197608/107024710>

Velásquez, C., Alanís, Y., Morales, M., Cárcamo, F. (2023). Recomendaciones socio ecológicas para el manejo del camarón de río *Cryphiops caementarius* frente a encauzamientos fluviales en el norte semiárido de Chile. IDESIA (Chile) Junio, 2023, Vol. 41, N° 2, 115-12. <https://revistas.uta.cl/pdf/3031/art14.pdf>

Veliz Amésquita, K. E. (2017). Estudio sobre *cryphiops caementarius* (camarón) como bioindicador del contenido de metales pesados del río Majes de la provincia de Castilla. Repositorio Institucional UNSA. (<http://repositorio.unsa.edu.pe/handle/UNSA/2573>)

Viacava Campos, M., Aitken S., R., & Llanos Urbina, . J. (1978). Estudio del Camaron en el Perú 1975-1976. Boletín Instituto Del Mar Del Perú, 3(5), 161–232. <https://revistas.imarpe.gob.pe/index.php/boletin/article/view/237>

Wasiw, J., & Yépez, V. (2017). Evolución de la condición poblacional del camarón *Cryphiops caementarius* en el Río Cañete (2000-2015). Revista de Investigaciones Veterinarias del Perú, 28(1), 13-32. <http://dx.doi.org/10.15381/rivep.v28i1.12942>

Yepez P, V. (2009). Consideraciones acerca de la distribución y extracción del recurso camarón en ríos de la costa peruana. PESCA: revista de circulación mundial, Vol. 101, N° 7-8.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 436/2020

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



TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ordenanza Regional 251-AREQUIPA	Constitución: <ul style="list-style-type: none">- 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

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

<p>COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES [...]</p> <p>Artículo 36.- Competencias compartidas [...]</p> <p>c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores (...) pesquería (...) y medio ambiente.</p>	<p>en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización</p> <p>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> <p>2. Competencias Compartidas [...]</p> <p>c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores (...) pesquería (...) y medio ambiente. [...]</p> <p>TÍTULO IV FUNCIONES [...]</p> <p>CAPÍTULO II FUNCIONES ESPECÍFICAS [...]</p> <p>Artículo 52.- Funciones en materia pesquera</p> <p>a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia pesquera y producción acuícola de la región.</p> <p>b) Administrar, supervisar y fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros bajo su jurisdicción</p> <p>c) Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos bajo su jurisdicción. [...]</p> <p>h) Promover la investigación e información acerca de los servicios tecnológicos para la preservación y protección del medio ambiente.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
---	---

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 reestructuración

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 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.

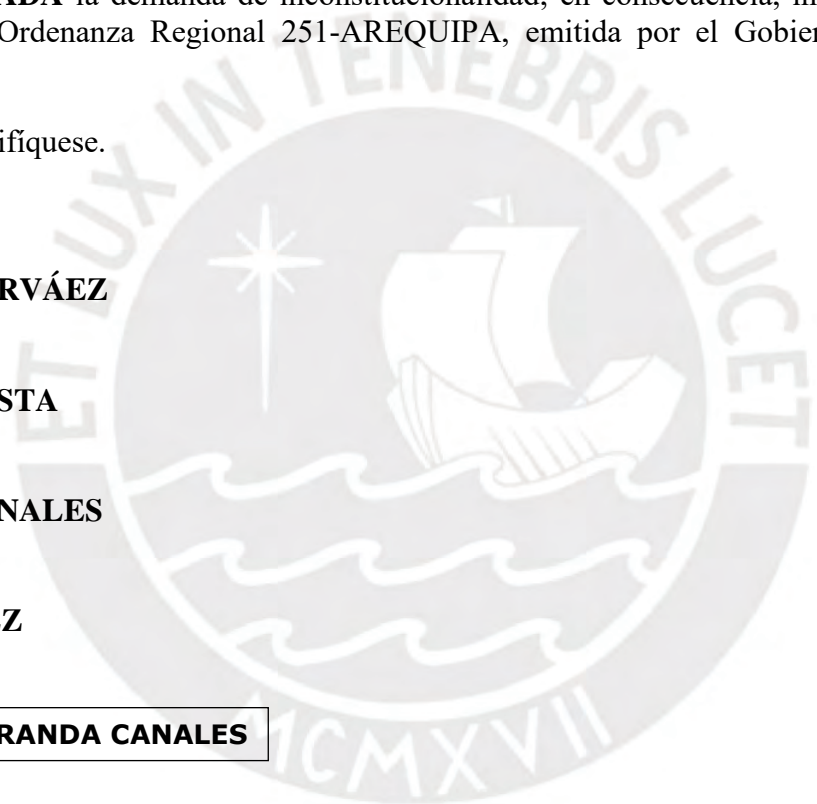
LEDESMA NARVÁEZ

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

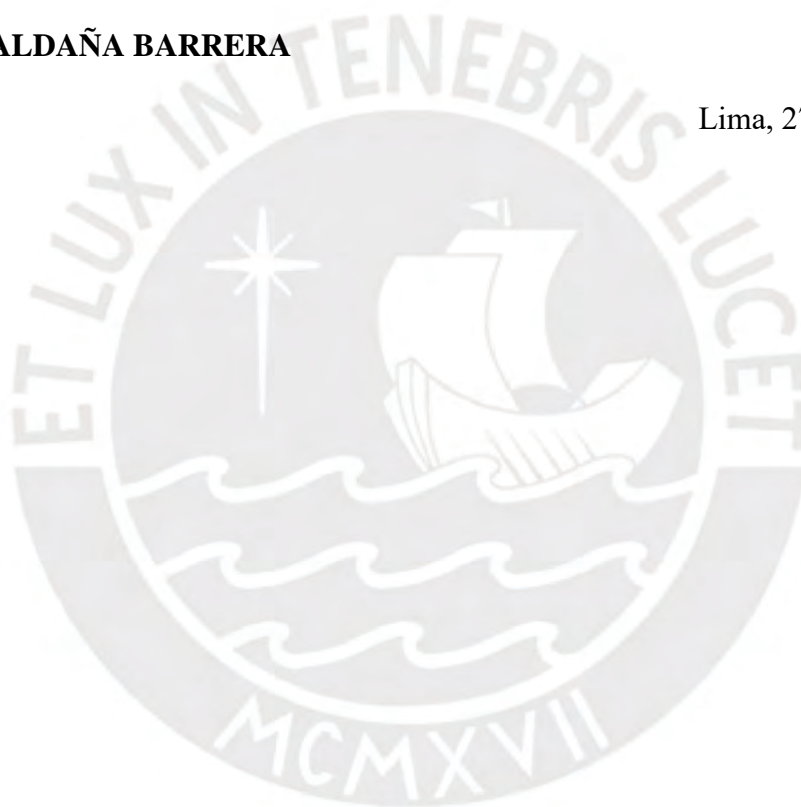
VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

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 86 , 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 camarón, 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 y 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 83, de Bases de la Descentralización, como la Ley 86, 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

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