



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Pleno. Sentencia 1044/2020

Caso de la conformación del Consejo Directivo del Proyecto Chincas | 1

Expediente 00001-2019-CC/TC

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 27 de noviembre de 2020, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido, por mayoría, la siguiente sentencia, que declara **INFUNDADA** la demanda de conflicto competencial que dio origen al Expediente 00001-2019-CC/TC.

Asimismo, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera formuló un fundamento de voto.

Se deja constancia de que el magistrado Blume Fortini emitió un voto singular y que se entregará en fecha posterior.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y el voto antes mencionado, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Caso de la conformación del Consejo Directivo del Proyecto Chincas | 2

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00001-2019-CC/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27 de noviembre de 2020

Caso de la conformación del Consejo Directivo del Proyecto Chincas

GOBIERNO REGIONAL DE ANCASH C. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda competencial contra la Ley 30725, que modifica la Ley 29446 que declara la Ejecución Prioritaria del Proyecto Especial Chincas

Magistrados firmantes:

SS.

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



TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ley 30725	Constitución Política del Perú, artículos 188, 191, 192 y 193.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. CUESTIÓN PREVIA

§2. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

§3. PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y PRINCIPIO DE COMPETENCIA

§4. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 30725

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de noviembre de 2020, reunido el Tribunal Constitucional en sesión del 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. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y el voto singular del magistrado Blume Fortini.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 21 de diciembre de 2018, don Luis Fernando Gamarra Alor, en su condición de gobernador de la región Ancash, interpone demanda competencial contra la Ley 30725, que modifica la Ley 29446 que declara la Ejecución Prioritaria del Proyecto Especial Chincas, por contravenir los artículos 188, 191, 192 y 193 de la Constitución, que reconocen la autonomía administrativa de los gobiernos regionales.

Por su parte, con fecha 14 de setiembre de 2020, el Congreso de la República contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada en todos sus extremos.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la inconstitucionalidad 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:

- El demandante refiere que la Ley 30725 transgrede las competencias del Gobierno Regional de Ancash reconocidas en los artículos 188, 191, 192 y 193 de la Constitución.
- En virtud de ello, el demandante resalta que el Consejo Regional del Gobierno Regional de Ancash emitió la Ordenanza 004-2018-GRA/CR, mediante la cual se declaró la inaplicabilidad de la Ley 30725 en la región Ancash.
- Sostiene que la Constitución, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (en adelante LOGR) y la Ley de Bases de la Descentralización (en adelante LBD), reconocen que la organización interna de los gobiernos regionales es una



competencia exclusiva de estos órganos, y ningún otro poder puede interferir en esta autonomía.

- Alega que, en el marco de la LBD, la LOGR y la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales, se emitió el Decreto Supremo 051-2007-PCM, que establece en su artículo 1 que la administración del Proyecto Especial Chincas estaría a cargo del Gobierno Regional de Ancash, y se dispone además la creación de un consejo directivo, que sería el máximo órgano de la entidad a cargo del proyecto.
- El demandante argumenta que en el presente caso existe un conflicto de competencia por interferencia, porque el Congreso de la República, al emitir la Ley 30725, está legislando en materias ajenas a sus facultades, y que pertenecen a una competencia exclusiva de los gobiernos regionales, como es la aprobación de su organización interna.
- Asevera que, en virtud a esta autonomía regional, el Gobierno Regional de Ancash tiene la competencia exclusiva para regular la conformación del Consejo Directivo del Proyecto Especial Chincas.
- Por ello, añade que la regulación referida a la conformación del Consejo Directivo del Proyecto Chincas establecida en la Ley 30725, transgrede la autonomía de los gobiernos regionales reconocida en los artículos 191 y 192 de la Constitución.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El 14 de setiembre de 2020, el Congreso de la República contesta la demanda esgrimiendo los siguientes argumentos:

- El apoderado del Congreso de la República sostiene que la Ley 30725 no tiene vicios de inconstitucionalidad, y por lo tanto la demanda debe declararse infundada en todos sus extremos.
- Citando la Sentencia 00020-2005-PI/TC y 00021-2005-PI/TC, el demandado alega que, en un Estado unitario y descentralizado como el nuestro, la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales debe ejercerse dentro del marco normativo establecido por la Constitución y las leyes que regulan el reparto competencial de los referidos gobiernos.
- Alega que, de acuerdo con el principio de cooperación y lealtad regional, el Gobierno Regional de Ancash debe ejercer su competencia exclusiva de aprobar su organización interna dentro del marco normativo de la Constitución y las leyes orgánicas, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la conformación del Consejo Directivo del Proyecto Chincas | 6

- Sostiene que si bien de acuerdo a la LBD y la LOGR, el Gobierno Regional de Ancash tiene competencia exclusiva para aprobar su organización interna, dicha competencia no implica la posibilidad de regular autónomamente la conformación del Proyecto Especial Chincas. En efecto, refiere que, de acuerdo con la Constitución, la LBD y la LOGR, dicha competencia le corresponde al Congreso de la República
- Argumenta que el artículo 192 de la Constitución establece que los gobiernos regionales son competentes para dictar las normas inherentes a la gestión regional. En tanto que, el artículo 35 de la LBD y el artículo 10 de la LOGR, prescriben como competencia exclusiva de los gobiernos regionales la de dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.
- Añade que el Tribunal Constitucional ya ha establecido en su jurisprudencia que en nuestro ordenamiento jurídico la articulación de las normas regionales con las normas nacionales no se sustenta en el principio de jerarquía, sino en el principio de competencia, pues se trata de normas que tienen un ámbito normativo competencial distinto.
- El apoderado del Congreso de la República refiere que la LBD y la LOGR establecieron que, a partir del año 2003, se iniciaría el proceso de transferencia de los proyectos de infraestructura productiva del gobierno nacional a los gobiernos regionales. Entre tales proyectos se encontraba el Proyecto Especial Chincas, encargado de la conducción del Proyecto Hidroenergético Chicama, Nepeña, Casma; el cual fue creado a través del Decreto Supremo 072-85-PCM.
- Aduce que la competencia compartida de promoción y gestión de actividades productivas del Proyecto Especial Chincas es ejercida por el Gobierno Regional de Ancash y los distintos órganos designados por ley. Resalta que el artículo 13 de la LBD precisa que dichas competencias compartidas se ejecutan conforme al desarrollo legal correspondiente; por ello, advierte que la Ley 30725 no transgrede la autonomía del Gobierno Regional de Ancash.
- Asevera que la ley cuestionada mantiene la participación y la presidencia del Gobierno Regional de Ancash en el Consejo Directivo del Proyecto Especial Chincas, pero incorpora a los gobiernos locales y al Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción. Dicha regulación se orienta a promover una gestión eficiente de las actividades productivas del Proyecto Especial Chincas.
- La parte demandada añade que, de acuerdo con el principio de taxatividad, desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la competencia de modificar la conformación del Consejo Directivo del Proyecto Especial Chincas le pertenece al gobierno nacional y no a los gobiernos regionales.



- Concluye enfatizando que durante el trámite de aprobación de la Ley 30725, el Poder Ejecutivo emitió diversos informes que apoyaban la propuesta de reforma al Consejo Directivo del Proyecto Especial Chincas.

II. FUNDAMENTOS

§1. CUESTIÓN PREVIA

1. El 21 de diciembre de 2018, el gobernador de la región Ancash presentó una demanda competencial contra el Congreso de la República por la presunta afectación del principio de autonomía regional debido a la expedición de la Ley 30725. Dado que el cuestionamiento estaba dirigido contra una norma con rango de ley, este Tribunal declaró inadmisibles las demandas advirtiéndoles que:

“(…) a través de un proceso de conflicto de competencias el demandante cuestiona, desde la perspectiva de las atribuciones constitucionales, una ley ordinaria. Al respecto, el segundo párrafo del artículo 110 del Código Procesal Constitucional señala lo siguiente:

Si el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declara que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad.

5. Ahora bien, este Tribunal entiende que, al tratarse en puridad de un reclamo que debería ser tramitado a través de un proceso de inconstitucionalidad, deberían exigirse los mismos requisitos de admisibilidad que se requieren en esa clase de procesos, ya que lo contrario supondría que, en la práctica, se podría simplemente interponer un conflicto de competencia en contra de una ley y, con ello, exonerar a la parte demandante de las exigencias que se derivan del Código Procesal Constitucional para esta clase de casos” (Auto 1- calificación, considerandos 4 y 5).

2. Como consecuencia de ello, el 6 de marzo de 2020 el procurador público del Gobierno Regional de Ancash cumplió con subsanar los errores advertidos en el Auto 1. Posteriormente, con fecha 29 de julio, este Tribunal emitió el Auto 2 mediante el cual admite el trámite de la presente causa como un proceso de inconstitucionalidad.
3. En consecuencia, en la presente controversia, corresponde determinar si la Ley 30725 transgrede, o no, los artículos 188, 191, 192 y 193 de la Constitución, que reconocen el modelo de Estado unitario y descentralizado y la autonomía de los gobiernos regionales.

§2. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

4. El artículo 43 de la Constitución reconoce al gobierno del Estado peruano como “unitario, representativo y descentralizado”, organizado conforme al principio de separación de poderes. Una lectura de tales características podría llevar a



considerar a ese gobierno unitario y descentralizado como un *oxímoron*, ya que, si el gobierno es uno solo, no podría ser concebido como descentralizado. No obstante, en un Estado constitucional el gobierno se ejerce con el solo propósito de alcanzar el bien común, de ahí que para lograr eficientemente dicho objetivo constitucional sea necesario transferir y compartir competencias. Y esto no supone que el ejercicio indistinto de gobierno no confluya finalmente en uno solo.

5. En tal sentido, las potestades y competencias transferidas a favor de órganos intermedios de gobierno que tienen un mayor nivel de proximidad con el ciudadano encuentran justificación en el hecho de permitir que la relación entre este y la autoridad que lo representa sea más estrecha y se conozca más de cerca sus necesidades, con el propósito de atenderlas.
6. Siguiendo el diseño constitucional peruano, nuestra Carta Política, en sus artículos 188 a 199, regula el proceso de descentralización como aquel proceso progresivo y ordenado tendiente al desarrollo integral de nuestro país.
7. Vale decir, la descentralización es un proceso que permite que en todo el territorio nacional se den los elementos que posibiliten a los peruanos un nivel de vida acorde con su condición de seres humanos, dentro de la inspiración humanística ratificada por la Constitución vigente, que entiende que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado.
8. La finalidad de este diseño es que en cada lugar de la república exista el mismo acceso a los servicios públicos, así como a todos los elementos que trae consigo la modernidad en procura del bienestar y de la realización de los ciudadanos.
9. En tal sentido, dicho proceso implica el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada en procura del desarrollo integral del país, que, sin contradecir el concepto unitario de Estado, debe reconocer órganos de gobierno distintos a los que integran la estructura del gobierno central, con poder suficiente para enfrentar en forma autónoma la problemática de cada localidad.
10. La Constitución ha establecido que el proceso de descentralización se da, básicamente, a través y a partir de las regiones, a las 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 son entidades que representan a los ciudadanos de su respectiva circunscripción territorial, quienes a través del sufragio directo participan en las actividades de su respectivo Gobierno regional.



11. Justamente, para que puedan cumplir con su papel como instrumentos y expresión de la descentralización, se les ha otorgado plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
12. 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 gobierno regional como un órgano ejecutivo. Se refleja también en los artículos 191 (la elección de los representantes del Gobierno regional se produce por sufragio directo) y 192.6 (competencia para promulgar normas regionales con rango de ley).
13. Por ello, si como país se aspira a un auténtico Estado constitucional unitario y descentralizado, moderno, eficiente, en el cual se hayan configurado entes territoriales cuyas autoridades emerjan del mandato popular y gocen de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, es necesario fortalecer, desde todos los ámbitos, el proceso de descentralización dentro de la estructura estatal, con la finalidad de procurar el desarrollo integral del país a través de los gobiernos regionales y locales.
14. Adicionalmente, es importante señalar que nuestro diseño de Estado unitario y descentralista resulta *sui generis*, puesto que dentro de un modelo de Estado unitario es conocido que el gobierno nacional es el único que ostenta autonomía política.
15. En efecto, a partir de la Constitución de 1993, el constituyente peruano ha otorgado a las regiones y municipalidades, a través de sus órganos de gobierno, autonomía política, con lo que se ha inaugurado dentro del Estado peruano una modalidad especial que conjuga una autonomía política general, inherente y exclusiva de gobierno nacional en el clásico Estado unitario, con una autonomía política constreñida a los asuntos competenciales propios que entendemos como comprensiva de la gestión de sus intereses.
16. Del ejercicio de la autonomía se desprende que los gobiernos regionales pueden desarrollar a través de las normas regionales atribuciones necesarias para garantizar su autogobierno en los asuntos que constitucionalmente les competen.
17. En este orden de ideas, la consagración de la autonomía de los gobiernos regionales abarca las potestades, en su ámbito competencial, para *autogobernarse* por las autoridades representativas electas; para *autorregularse* en aplicación de las normas que aprueban; para *autofiscalizarse*, a través de la verificación del cumplimiento de sus normas; y, para *autoadministrarse* en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que deben atender, así como en la autogeneración de recursos a través de la potestad tributaria de la cual están dotados. Lo expuesto no excluye la posibilidad de que existan controles



interorgánicos de acuerdo con las competencias atribuidas por la Constitución y las leyes orgánicas.

§3. PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y PRINCIPIO DE COMPETENCIA

18. La Constitución tiene establecido en los artículos 200 y 202 que mediante el proceso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional ejerce control de constitucionalidad de las leyes y de las demás normas con rango de ley.
19. El objeto del proceso de inconstitucionalidad posee una doble dimensión. Por un lado, realiza un juicio de compatibilidad abstracto entre fuentes de distinta jerarquía, donde la Constitución constituye el principal parámetro de control y las normas con rango de ley representan el objeto de control (dimensión *objetiva*). Y, de otro lado, busca asegurar mediante este control constitucional la supremacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales (dimensión *subjetiva*).
20. En efecto, el artículo 75 del Código Procesal Constitucional establece que el proceso de inconstitucionalidad tiene por finalidad la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa.
21. De ello se desprende que cualquier norma objeto de control en el proceso de inconstitucionalidad está supeditada a la supremacía de la Constitución y, en consecuencia, será válida en la medida en que sea compatible formal y materialmente con la Norma Fundamental (principio de jerarquía normativa).
22. Ahora bien, cabe tener en cuenta que según el artículo 79 del Código Procesal Constitucional:

Para apreciar la validez constitucional de las normas, el Tribunal Constitucional, considerará además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar las competencias o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.
23. Este Tribunal advierte que lo que se debate en el presente caso es si la aprobación de la Ley 30725 por parte del Congreso de la República, afecta la autonomía del gobierno regional de Ancash.
24. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, si bien este Tribunal dispuso que la presente causa se tramite 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 si un gobierno regional tiene la competencia para impedir al Congreso de la República la modificación de la conformación del consejo directivo del Proyecto Especial Chincas, que es presidido por el Gobierno Regional de Ancash.



25. Conforme a lo establecido en el artículo 110 del Código Procesal Constitucional y a lo desarrollado por este Tribunal en su 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 Ley 30725.
26. Debe precisarse que las tipologías de competencia objeto de análisis en un proceso competencial son:
- (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.
27. Ahora bien, con relación al tipo de controversia, este Tribunal ha señalado que en aquellos casos en los cuales deba definirse competencias o atribuciones que cuenten con desarrollo constitucional, pero que generen confusión al momento de interpretar y definir titularidad, sobre todo cuando, por la naturaleza de los órganos y funciones se reconozcan competencias compartidas -como es el caso de los gobiernos locales y regionales-, el análisis de competencia deberá superar el *test de la competencia*, método mediante el cual el Tribunal Constitucional 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 (cfr. Sentencia 00013-2003-CC/TC, fundamento 10.3).
28. En efecto, el Tribunal Constitucional ha hecho referencia a un *test de la competencia*, desarrollado en la Sentencia 00020-2005-PI/TC, fundamento 32 y siguientes, el cual remite a un conjunto de criterios o principios orientadores para resolver las controversias entre niveles territoriales de gobierno, con base en nuestra forma de Estado unitario y descentralizado. Entre estos criterios se encuentran los criterios o “principios” de unidad, de competencia, de efecto útil y poderes implícitos, y de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos.
29. 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 preceptúa 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”.

30. De allí se deriva, a su vez, el principio de cooperación y lealtad regional y local, según el cual los gobiernos regionales y locales no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con las políticas nacionales, deben colaborar entre sí y con el gobierno nacional, y no deben realizar actos o adoptar medidas que comprometan las competencias o el cumplimiento de los fines constitucionales asignados a otros entes estatales.
31. De esta manera, el proceso de descentralización no degenerará en uno de desintegración, ni la autonomía que les ha sido reconocida a los gobiernos regionales y locales se convertirá en autarquía o soberanía interna.
32. Ahora bien, conforme al 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.
33. 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, correspondiendo el resto de las competencias al gobierno nacional bajo una cláusula de residualidad. A esto se 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.
34. Del principio de taxatividad se desprende que los gobiernos regionales no tienen más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les han concedido. Es decir, los gobiernos regionales se encuentran sometidos al principio de taxatividad, de modo tal que aquellas competencias que no les han sido conferidas expresamente les corresponden al gobierno nacional (cláusula de residualidad).
35. Este Tribunal ha precisado, además, mediante su jurisprudencia, que la política de descentralización del Estado ha permitido flexibilizar el principio de taxatividad en atención de la autonomía de los gobiernos regionales atribuida por la Constitución y la LOGR.



36. 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 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).

37. En consecuencia, los gobiernos regionales, en función de su autonomía política y normativa, pueden desarrollar materias que no le sean atribuidas de manera explícita en la Constitución o en las leyes orgánicas, pero que, sin embargo, sean consustanciales al ejercicio de las previstas explícitamente, que es lo que se ha denominado poderes implícitos.

§4. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 30725

38. El demandante sostiene que la regulación de la conformación del consejo directivo del Proyecto Especial Chincas es una competencia exclusiva del Gobierno Regional de Ancash. Alega que dicha competencia pertenece al marco de autonomía regional que le asigna la Constitución, la LOGR y la LBD.

39. La Constitución establece en el artículo 191 que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Por su parte, en el artículo 192 se dispone sus competencias, las cuales son:

- “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”.
40. Cabe acotar que según los artículos 35.c de la LBD y 10.1.c de la LOGR, la aprobación de la organización interna es una competencia exclusiva de los gobiernos regionales. Dicha competencia es una manifestación de la autonomía regional reconocida por la Constitución.
41. Este Tribunal ha puesto en claro en la Sentencia 00002-2005-PI/TC que la autonomía regional implica la capacidad de los gobiernos regionales para regirse mediante normas y actos de gobierno, y se extiende a todas aquellas competencias que constitucionalmente les hayan sido atribuidas.
42. En ese sentido, este Tribunal ha precisado lo siguiente:
- “(…) los gobiernos regionales tienen la obligación genérica de respetar la Constitución y las leyes que por encargo de ella limitan su actuación competencial. Y la obligación específica de cooperar con el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, cuando estas precisen de la asistencia regional para el cumplimiento de sus fines (Sentencia 00020-2005-PI/TC y acumulados, fundamento 43).
43. La autonomía de los gobiernos regionales encuentra como primer límite el ordenamiento jurídico nacional y en particular la LOGR, que funciona como marco de esta atribución. De ahí que las ordenanzas regionales que se emitan deberán resultar acordes con la Constitución y las leyes destinadas a regular el procedimiento de elaboración de normas y su contenido que compongan el bloque de constitucionalidad aplicable.
44. Ahora bien, cabe señalar que mediante Decreto Supremo 070-84-PCM se creó el Proyecto Especial denominado Río Santa, como órgano desconcentrado del Instituto Nacional de Desarrollo, encargado del manejo integral de los Proyectos Hidroenergéticos Chavimochic y Chincas.
45. Posteriormente, a través del Decreto Supremo 072-85-PCM, se crearon los Proyectos Especiales Chavimochic y Chincas, los cuales serán encargados de la conducción de los Proyectos Hidroenergéticos de Chao, Virú, Moche, Chicama - (Chavimochic) y Chicama, Nepeña, Casma - (Chincas), respectivamente.



46. Finalmente, el 20 de noviembre de 2009 se publicó la Ley 29446, mediante la cual se declaró la ejecución prioritaria del Proyecto Especial Chincas. Según su artículo 2, el objeto de la ley consistía en dictar disposiciones extraordinarias para la facilitación de la inversión pública con cargo a diversas fuentes disponibles para la ejecución de proyectos de impacto regional, para el Proyecto Especial Chincas.

47. Corresponde tener en cuenta que mediante la LOGR y la LBD se inició la transferencia de proyectos de infraestructura productiva del gobierno nacional a los gobiernos regionales; entre estos proyectos se encontraba el Proyecto Especial Chincas. En efecto, con la expedición de la Segunda Disposición Complementaria de la LBD se dispuso la transferencia de programas sociales y proyectos de inversión productiva regional:

“En aplicación de la presente Ley, a partir del ejercicio fiscal 2003, se inicia la transferencia a los gobiernos regionales y locales, según corresponda, de los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional, en función de las capacidades de gestión de cada gobierno regional o local. El Poder Ejecutivo queda facultado para realizar todas las acciones administrativas, presupuestarias y financieras necesarias en relación a los pliegos y unidades ejecutoras de los programas y proyectos objeto de transferencia”.

48. Asimismo, en la Disposición Complementaria, Transitoria y Final Tercera de la LOGR se estableció que:

“(…) El Consejo Nacional de Descentralización, en coordinación con los sectores, inicia la transferencia según las funciones y atribuciones que le corresponda, a los Gobiernos Regionales y Locales establecidas en las respectivas leyes orgánicas de los fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza, y los proyectos de inversión de infraestructura productiva de alcance regional.

El Consejo Nacional de Descentralización, en coordinación con los sectores, establece los proyectos y programas a ser transferidos a los Gobiernos Regionales para que sean incorporados al presupuesto de 2003”.

49. En virtud de estas disposiciones, el 19 de marzo de 2007, mediante Decreto Supremo 051-2007-PCM, se dispuso la transferencia del Proyecto Especial Chincas del Instituto Nacional de Desarrollo al Gobierno Regional de Ancash. En el artículo 4 de dicho decreto supremo, se dispuso la creación del consejo directivo en el Proyecto Especial Chincas, el cual sería el máximo órgano de esta entidad, y estaría conformado por:

“a. Tres (3) representantes del Gobierno Regional del departamento de Ancash, entre los cuales estará el Presidente del Gobierno Regional o su representante, quien lo presidirá.

b. Dos (2) representantes del Ministerio de Agricultura.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Un (1) representante de las Juntas de Usuarios de los Distritos de Riego que se encuentran bajo el ámbito del Proyecto Especial”.

50. Sin perjuicio de lo mencionado, corresponde tener en cuenta que los artículos 36.c de la LBD y 10.2.c de la LOGR establecen que son competencias compartidas de los gobiernos regionales:

LBD	LOGR
<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 agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.</p>	<p>Artículo 10.- Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización: (...)</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 agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.</p>

51. El ejercicio de esta competencia compartida entre el Gobierno Regional de Ancash y el gobierno nacional se reflejó tanto en la anterior como en la actual regulación sobre la conformación del consejo directivo del Proyecto Especial Chincas:

Decreto Supremo 051-2007-PCM	Ley 30725
<p>El Consejo Directivo estará conformado por:</p> <p>a. Tres (3) representantes del Gobierno Regional del departamento de Ancash, entre los cuales estará el Presidente del Gobierno Regional o su representante, quien lo presidirá.</p> <p>b. Dos (2) representantes del Ministerio de Agricultura.</p> <p>c. Un (1) representante de las Juntas de Usuarios de los Distritos de Riego que se encuentran bajo el ámbito del Proyecto Especial.</p>	<p>5.1 El Consejo Directivo es el máximo órgano de gobierno del Proyecto Especial Chincas y está conformado por:</p> <p>a. Un representante del Gobierno Regional de Ancash, quien lo presidirá.</p> <p>b. Dos representantes del Ministerio de Agricultura y Riego, uno de los cuales será el secretario técnico.</p> <p>c. Un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - SBN.</p> <p>d. Un representante de la Municipalidad Provincial del Santa.</p>



	<p>e. Un representante de la Municipalidad Provincial de Casma.</p> <p>f. Un representante de las juntas de usuarios de agua que están localizados en el ámbito geográfico del Proyecto Especial Chincas.</p>
--	---

52. De lo expuesto se desprende que la LOGR y la LBD reconocen que la administración de los proyectos de inversión, como el Proyecto Chincas, forma parte de las competencias compartidas de los gobiernos regionales. De ahí que, para este Tribunal el ejercicio de dicha competencia se debe ejercer de conformidad con las competencias asignas por las leyes correspondientes.
53. Dicha interpretación implica entonces que la competencia de regular la conformación del consejo directivo del proyecto de inversión, puede efectuarse mediante ley y ello no supone una transgresión de la autonomía regional.
54. En efecto, bajo el modelo de Estado unitario y descentralizado, el Constituyente ha encomendado en el legislador el desarrollo de las competencias y funciones de los órganos de gobierno. Por ello, el legislador tiene un margen de discrecionalidad para regular estas competencias, debiendo observar el plan de descentralización que emana de nuestra Constitución.
55. Esta competencia de administración atribuida a los gobiernos regionales sobre los proyectos de inversión en su jurisdicción, debe ejercerse de conformidad con las políticas nacionales de desarrollo. Es decir, los gobiernos regionales tienen el deber de orientar sus actuaciones de conformidad con el principio de cooperación y lealtad nacional.
56. Precisamente, en el presente caso la regulación de la conformación del Consejo Directivo del Proyecto Especial Chincas fue producto de un ejercicio legítimo de la competencia legislativa del Congreso; es decir, su actuación se hizo en el ámbito de lo constitucionalmente posible, por lo que dicha situación no implica una afectación en la autonomía regional.
57. Efectivamente, este Tribunal ya ha enfatizado en su jurisprudencia que la autonomía regional no debe confundirse con autarquía. Es decir, la autonomía que poseen los gobiernos regionales no puede significar que el desarrollo normativo ejercido se produce en un ordenamiento jurídico aislado, sino que su regulación se enmarca en un sistema armónico nacional.
58. Por último, este Tribunal resalta que la inclusión de las municipalidades provinciales del Santa y Casma en el consejo directivo del Proyecto Especial Chincas se configura como una medida adecuada con el plan descentralización



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la conformación del Consejo Directivo del Proyecto Chincas | 18

que emana del artículo 188 de la Constitución. La referida disposición constitucional establece que:

“La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”.

59. Sin perjuicio de lo expuesto, este Tribunal considera oportuno subrayar que, así como los gobiernos regionales tienen el deber de observar el principio de cooperación y lealtad nacional, al gobierno nacional le corresponde también el deber de cooperación para con los gobiernos regionales, más aún si uno de los deberes constitucionales del Estado es el de promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación (artículo 44 de la Constitución).
60. Por los motivos expuestos corresponde desestimar la demanda.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la presente demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE RAMOS NÚÑEZ



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas magistrados. Sin embargo, deseo hacer algunas precisiones sobre nuestra forma de Estado y el proceso de descentralización territorial, a la luz de lo prescrito en nuestra Constitución y lo precisado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto:

1. A lo largo de nuestra historia la descentralización territorial en el Perú, más que una práctica concreta seguida de manera consecuente, muchas veces ha sido, ante todo, un discurso bien intencionado, o inclusive, aunque sea duro decirlo, una promesa objeto de manipulación por diversos sectores. En dicho escenario, se aprecia cómo hasta la fecha continúa existiendo una serie de imprecisiones y problemas no resueltos en torno a la descentralización territorial, tanto es así que aun no existen posiciones bien definidas en diversos asuntos cuya relevancia es insoslayable. De esta manera, y como cuestión principal, ha sido difícil esclarecer con precisión cuál es la forma de Estado peruano, forma que, por lo demás, ha ido mutando en el tiempo, hasta llegar al modelo previsto en nuestra Constitución de 1993 (el cual, por cierto, ha sido objeto también de algunas importantes reformas).
2. En relación con el proceso de descentralización territorial, este ha sido una preocupación constante para el Tribunal Constitucional, a la cual ha debido atender de manera recurrente, por ejemplo, con ocasión de resolver conflictos de competencias que se presentan entre los diversos niveles de gobierno (nacional, regional y local), fricciones que, en nuestro modelo de jurisdicción constitucional, deben ser canalizados a través de los procesos competenciales y los procesos de inconstitucionalidad (estos últimos, cuando el conflicto de competencias se sustenta en normas con rango de ley).
3. Respecto al asunto de fondo, tenemos que, y muy a despecho de ciertos esfuerzos históricamente seguidos en otro sentido, lamentablemente en el Perú el ejercicio del poder a nivel territorial se ha encontrado concentrado y centralizado en Lima, con indudables consecuencias a nivel social, político y económico. Esto, ciertamente, es de lamentar pues los ciudadanos y las autoridades de gran parte del país en muchas ocasiones se han encontrado (y se encuentran) alejadas de muchas decisiones importantes que les involucran directamente, y respecto a las cuales tienen importantes consideraciones que aportar, tanto a nivel social, político y técnico.
4. En ese marco, es claro que la descentralización territorial implica un redimensionamiento completo respecto del ejercicio del poder político. De este modo, la descentralización constituye una importante opción para acercar el gobierno a los ciudadanos, democratizando la toma de aquellas decisiones que, en líneas generales, pueden ser consideradas como la de mayor relevancia en nuestra



sociedad, o también aquellas que tienden a apuntalar modelos alternativos de desarrollo social y económico. Así, y manteniéndonos en el contexto propio de la forma de Estado unitario, la descentralización territorial se presenta entonces en el Perú como una necesidad estrechamente vinculada con la democracia y el desarrollo social, que merece una atención y materialización impostergable.

5. Ya en el ámbito normativo, vemos que, de una lectura conjunta de los artículos 43 (el gobierno peruano es unitario y descentralizado) y 188 (sobre el proceso de descentralización) de la Constitución, la forma del Estado peruano puede ser calificada, como también lo ha señalado el Tribunal Constitucional, de *Estado unitario y descentralizado*, o, dicho con otras palabras, de un Estado que se encuentra incurso en un *proceso de descentralización territorial*, el cual es una política permanente del Estado y cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país.
6. Ahora bien, nuestra forma de Estado *unitario y descentralizado* no debe confundirse con la de un *Estado unitario con cuotas de desconcentración*, tal como pasaré a explicar. Al respecto, y en primer lugar, respecto a la noción de Estado unitario, se trata de aquella forma estatal que cuenta con un centro de gobierno único o principal, desde el cual se toman las decisiones más importantes dentro de un Estado. En este eventualmente, buscándose tal vez una mejor distribución de competencias, alguna cuota de democratización del ejercicio del poder estatal o quizá el apuntalamiento de modelos de desarrollo alternativo en alguna comunidad en especial, puede ocurrir que se concedan o transfieran determinadas de competencias a entes descentralizados, con ciertas, aunque usualmente acotadas, cuotas de autonomía.
7. La desconcentración, por su parte, fue descrita por Hauriou en su momento como una técnica administrativa, la cual es sin duda diferente de la descentralización. Y es que si bien la desconcentración tiene en común con la descentralización que en ambas existe una tendencia centrífuga, que aproxima la Administración al administrado, sin embargo, la desconcentración se encuentra tan solo limitada a delegar ciertas competencias administrativas, en lo que se constituye antes bien una “técnica de autoridad” y no una “técnica de libertad”¹. De este modo, la desconcentración mantiene el centralismo, y si bien no supone que toda la actividad pública se realice en el centro político estatal, únicamente otorga potestades administrativas y, en algunos casos testimoniales, a los niveles subnacionales de gobierno. De esta manera, en un *Estado unitario con desconcentración* no se transfieren competencias ni recursos, pues las dinámicas de reparto y transferencia de competencias, con vocación permanente además, es patrimonio de los procesos de descentralización.

¹ HAURIOU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Segunda edición, Ariel, Barcelona, 1980, p. 185.



8. Ya respecto a la *descentralización territorial*, que caracteriza a nuestro *Estado unitario y descentralizado*, antes que ser una técnica administrativa para trasladar los beneficios del centro político hacia las poblaciones periféricas expectantes, es principalmente una forma de distribución del poder del Estado dentro del territorio. Más específicamente, la descentralización territorial implica la transferencia (y no solo la delegación) de competencias, que pasan del tradicional centro político a las entidades subnacionales (gobiernos regionales y locales en el caso peruano). Así considerado, las regiones y los municipios se erigen como ejes propios de desarrollo, y cuentan con plena autonomía y con espacios propios de participación y de decisión política.
9. En este sentido, el actual artículo 188 de nuestra Constitución es muy claro cuando señala que “la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.
10. En este orden de ideas, el desarrollo integral del país –objetivo constitucionalmente consagrado– implica que cada espacio subnacional cuente con las garantías suficientes para plantear sus propias líneas de desarrollo. Con ese propósito, cabe recordar que este Tribunal ha señalado que “(...) nuestra Constitución no sólo ha conferido a los gobiernos descentralizados (regional y local) autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política. Esta última se traduce, de un lado, en la elección de sus órganos por sufragio directo (artículo 191 de la Constitución), y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículos 192.6 y 200.4 de la Constitución)” (STC Exp. n.º 00020-2005-PI, f. j. 38; STC Exp. n.º 00034-2009-PI, f. j. 7).
11. Así considerado, los gobiernos regionales y locales deben contar con condiciones que les permitan decidir y generar su propio desarrollo, tanto a partir de las políticas que adopten de manera autónoma, como también de las relaciones que entablen con el centro y también entre ellas. La descentralización territorial, entonces, queda vinculada a la posibilidad de que cada localidad pueda gozar de autonomía, así como de generar sus propias dinámicas de desarrollo de acuerdo a sus propias decisiones, en un marco de subsidiariedad.
12. Ahora, lo que he anotado hasta el momento sobre nuestra forma de Estado y sobre el proceso de descentralización debe tenerse en cuenta al momento de enfrentar conflictos competenciales como el presente. De manera más específica, en lo que se refiere al llamado “test de competencia”, por ejemplo, al cual suele hacer referencia el Tribunal Constitucional para resolver este tipo de controversias,



debemos indicar que este no puede entenderse como un test que arrojará, indubitablemente, una respuesta correcta para cada caso. Por el contrario, el uso de criterios como los de *unidad, cooperación y lealtad* (nacional y regional), o *taxatividad y cláusula de residualidad*, deberán ser entendidos y aplicados siempre respetando nuestra forma de Estado *unitario y descentralizado*. Dicho con otros términos: y es que si bien el nuestro es un Estado unitario (por lo cual opera a favor del gobierno nacional la cláusula de residualidad de las competencias), está inmerso en un proceso de descentralización en el cual existen verdaderas autonomías (que en ningún caso deben ser minimizadas o soslayadas).

13. Así considerado, las respuestas que brinde el Tribunal Constitucional a estas cuestiones no pueden partir de asumir que el gobierno nacional detenta, prima facie, algo así como una jerarquía superior frente a los demás niveles de gobierno, y que ello se traduzca, por ejemplo, en la primacía de las decisiones del gobierno central, al margen o en perjuicio de las competencias constitucionales y legales establecidas para los diversos niveles de gobierno; o que debe entenderse que es mayor la lealtad constitucional en dirección hacia el gobierno nacional, que hacia los gobiernos regionales o locales; o, finalmente, que todas las decisiones importantes para nuestra comunidad deben ser de competencia del gobierno nacional.
14. Por el contrario, debe tenerse en cuenta que lo que manda en las relaciones entre los diversos niveles de gobierno territorial más bien son las competencias establecidas (expresas, aunque a veces tácitas o implícitas), la residualidad en los supuestos en los que las competencias que no hayan sido reguladas, así como el deber de colaboración y lealtad mutua entre diversos los gobiernos.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA