

## BALANCE CONSTITUCIONAL DE LA REGIONALIZACION

César Landa Arroyo

### *I. INTRODUCCION*

La Constitución ha establecido un modelo abierto de gobierno unitario y descentralizado; para lo cual se ha iniciado un proceso de regionalización, a través de la creación de gobiernos regionales con autonomía económica y administrativa, respecto del gobierno central.

Como quiera que el gobierno nacional es unitario, el ordenamiento jurídico nacional debería ser único; pero, dada la naturaleza descentralizada y pluralista de los gobiernos regionales y locales, el nuevo ordenamiento jurídico nacional debe comprender tanto a las normas centrales, como a las regionales y locales.

El Poder Ejecutivo ha demostrado una tendencia concentradora de funciones, en desmedro de organismos administrativos locales o departamentales; así como una tendencia interventora en los asuntos del Poder Legislativo y el Poder Judicial. En consecuencia, no cabe duda que lo propio podrá ocurrir con los gobiernos regionales.

De modo que, no obstante la delimitación constitucional y legislativa que ha hecho el Congreso de las competencias, funciones, recursos económicos, relaciones y responsabilidades, entre otras, de los órganos de gobierno regional, es de prever en adelante que se presenten casos de conflictos de normas entre el gobierno regional y el gobierno central. Lo cual alterará el sistema de organización jerárquica de las normas nacionales y regionales en sus distintos niveles.

Habida cuenta de esta futura realidad, resulta ineludible definir y plantear los alcances conceptuales de instituciones como descentralización, regionalización y autonomía, a fin de reconstruir el nuevo modelo de ordenamiento jurídico nacional que perfila la Constitución de 1979 cuando señala que su gobierno es unitario y descentralizado.

Como quiera que dichos conceptos sólo aparecen como respuesta al centralismo, primero resulta importante delimitar el alcance de éste, para luego estudiar la naturaleza de los conceptos de descentralización, regionalización y autonomía. En tal sentido, desde la perspectiva de la Teoría del Derecho, según Kelsen, la “comunidad jurídica centralizada es aquella cuyo ordenamiento está constituido exclusivamente de normas que valen para todo el territorio” (1).

Se desprende de dicha afirmación que la noción de centralismo, connota una identidad entre el Estado y el sistema jurídico; es decir que, por un lado, el Estado se constituye como una comunidad normativa y que, por otro lado, dichas normas constituyen el orden estatal que rige en el territorio y que emana de un poder único.

Desde una perspectiva del Derecho Constitucional, se plantea que en un régimen centralizado, “la iniciativa y la acción corresponden exclusivamente al Gobierno Central, el que a través de sus distintos órganos, asume la totalidad del Poder. Las circunscripciones se hallan supeditadas al Poder Central y a sus delegados. El poder político se concentra en una persona, todos obedecen a una misma autoridad y a las mismas leyes” (2).

En tal entendido, el centralismo se caracterizaría por: la concentración en provecho de la administración central, del poder de

---

(1) KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, México, 1965, pág. 215.

(2) PAREJA PAZ SOLDAN, José, *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, Tomo II, Lima, 1980, pág. 693.

obligar y de la capacidad de decidir, de un solo organismo de ámbito central; la concentración de la competencia técnica; la concentración del poder de designar a los agentes gubernamentales, y que el gobierno central asuma de modo exclusivo, la dirección de todos los servicios públicos, mediante un personal jerarquizado.

La centralización unifica y coordina la acción del Estado, a través de una burocracia jerarquizada y ofrece las ventajas de afirmar la unidad del Estado, un mejor control administrativo y un más eficiente rendimiento de determinados servicios públicos. Desde esta perspectiva, el gobierno central otorga a la autoridad nacional poderes excesivos, convierte al gobierno en árbitro de todas las situaciones, concentra el ejercicio de la política, así como sustrae a las instituciones y a los ciudadanos de todo sentido de responsabilidad en el ejercicio de la cosa pública.

Desde un punto de vista de la Teoría de la Administración, Jiménez Nieto señala que “el continuo concentración-desconcentración hace referencia a la diferencia progresiva de los órganos dentro de una institución, a partir del punto inicial de una concentración total de autoridad y responsabilidad en la gerencia, en que no existe pluralidad de órganos porque no hay atribución formal de competencia decisoria fuera del nivel gerencia, con lo que toda y sólo la gerencia es la institución” (3). Cabe rescatar el criterio de pluralidad y competencia apuntados, por cuanto a partir de estos conceptos es que se podrá plantear la noción de ordenamientos jurídicos pluralistas y asignar a cada ordenamiento una determinada porción de funciones y atribuciones exclusivas.

A tenor de las opiniones expuestas, se puede señalar que el concepto de centralización se ha ido perfilando tanto en su contenido, cuanto en sus alcances, como un problema de concentración territorial y funcional, de competencias y actividades normativas, administrativas y políticas. De modo tal, que las alternativas que se han formulado o creado en estos últimos años frente al

---

(3) Cfr. JIMENEZ NIETO, Ignacio, *Teoría Administrativa de Gobierno*, Madrid, 1977, pág. 137.

centralismo, son tributarias de las nuevas percepciones que se tienen hoy en día sobre el fenómeno del centralismo.

No por ello, las alternativas que se plantean ante el centralismo son uniformes. Los grupos de opinión que se han pronunciado sobre el tema, plantean como solución al centralismo la desconcentración, descentralización y la regionalización. Si bien estos conceptos se vinculan entre sí, no son sustantivamente homogéneos; mas aún, existe una marcada diferencia, por ejemplo, entre desconcentración y descentralización. A su vez, el descentralismo se disemina en postulados regionalistas, asumidos por nuestro ordenamiento constitucional. En este sentido, reafirmamos la necesidad de definir cada uno de estos conceptos.

### 1. *Descentralización*

La descentralización no supone la ruptura del concepto unitario del Estado Peruano consagrado en la Constitución de 1979; porque la unidad del poder y del ordenamiento jurídico se supe-  
ditan a la norma constitucional que es común a todos los ordenamientos jurídicos.

El Estado descentralizado, entonces, contiene además de normas centrales, normas regionales; es decir que “su orden jurídico comprende un doble ámbito: el orden central y el orden local. Ambos en conjunto, conforman una unidad jurídica nacional. Pero sepamos bien diferenciar desde ahora esta unidad jurídica nacional (bivalente) de la sola consideración del orden central, que es tan sólo una de sus partes” (4).

Habrá entonces descentralización, en tanto se reconozcan órganos de gobierno distintos al central, ya sea gobiernos regionales o locales. Esta figura de descentralización política, compromete el concepto mismo del poder unitario, pero sin desnatura-

---

(4) BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis, *La Regionalización y la Constitución de 1979*, Ponencia al Seminario Problemática Regional del Perú, Arequipa, 1980, mimeo, pág. 14.

lizarlo o más aún desaparecerlo. Asimismo, “la descentralización no existe sino en tanto que se trata de la articulación espacial de una y la misma comunidad jurídica, con la estructura de uno y el mismo territorio. . . De modo tal que el supuesto mínimo para hablar de descentralización es, a la vez, la condición mínima para admitir la existencia de una pluralidad de comunidades jurídicas. Partiendo de este punto de vista fundamental puede hablarse de descentralización, en su sentido estricto, sólo en el momento que la unidad del territorio se constituya merced a normas positivas y no tan sólo en virtud de una norma hipotética fundamental” (5).

En sí la idea kelseniana del ordenamiento jurídico descentralizado puede tener diversos grados. No sólo es factible que la fase de legislación se halle centralizada y descentralizada la etapa de ejecución, sino que también es posible el caso inverso, es decir, descentralización de la legislación y centralización de la aplicación de las normas.

Existen a su vez, otros criterios para analizar la descentralización; en primer lugar, el del ámbito espacial de validez de la norma y, en segundo lugar, el de los órganos y procedimientos encargados de la creación de dichas normas.

En este sentido, Kelsen se refiere a que la descentralización es imperfecta cuando la facultad de legislar se encuentra distribuida entre un órgano central y varios órganos regionales legislativos. Esto, sin perjuicio de que sobre todas o determinadas materias que son competencia de la legislación regional, la legislación central se reserve la facultad de derogar o suspender una ley regional contraria a la ley central, a través del veto o la observación, como es el caso de la legislación regional peruana.

Por otro lado, Kelsen afirma que la descentralización es perfecta cuando el establecimiento de normas válidas, únicamente para una parte del territorio son definitivas e independientes del gobierno central. Es decir, que no existe la posibilidad de que la

---

(5) KELSEN, Hans, *op. cit.*, pág. 215-216.

norma regional sea determinada por la norma central; entendiendo por ésta a la norma que es válida para todo el territorio y que es producida por el gobierno central.

Por otro lado, José Pareja Paz Soldán, señala que la descentralización es un régimen administrativo que se caracteriza porque a las autoridades regionales se les atribuyen determinadas funciones, que gozan de un margen apreciable de autonomía. Lo cual se genera a partir del reparto constitucional de competencias entre los órganos centrales y los regionales; así como por la elección directa de las autoridades regionales, sin perjuicio de que se mantenga la unidad de soberanía, de dirección nacional. El gobierno central se reserva el derecho de reasumir, en todo momento, cualquier poder o atribución que ha delegado, cuando así lo estime la unidad de gobierno o el interés nacional.

En la descentralización, entonces, las circunscripciones territoriales que forman el Estado, gozan de una importante cuota de autonomía en el manejo de sus negocios y de sus intereses particulares. En tal sentido, según Pareja, la descentralización consiste en el “reparto entre las diversas circunscripciones administrativas y entre sus órganos, de los poderes de decisión, en ciertos negocios, y una distribución coordinada de su competencia. Confía la designación de su personal al cuerpo electoral de la circunscripción” (6).

Es del caso observar que, en primer lugar, la descentralización por naturaleza no es un régimen administrativo, sino que es la categoría jurídica de una forma de gobierno. Con lo que hay que distinguir que gobierno y administración no son conceptos sinónimos, sino que cada uno tiene objetivos y fines particulares.

El gobierno es una institución cuyo fin o función es dirigir y que lo hace a través de una estructura de poder; en tanto que lo administrativo se ocupa de aplicar y encausar a los particulares en el cumplimiento de los fines colectivos, con lo cual se encuentra en

---

(6) PAREJA PAZ SOLDAN, José, *op. cit.*, págs. 694-695.

una estrecha relación de dependencia con el plano de gobierno. Efectivamente, “gobernar para Dabin, en el sentido estricto de la palabra corresponde a una actividad a través de la cual una autoridad pública o el poder imprimen dirección a los ciudadanos, rigiendo la conducta de los mismos, por intermedio de múltiples prescripciones legales” (7).

Conviene anotar, a su vez, que las normas jurídicas de una comunidad, válidas en todo el territorio son las nacionales. Pero en el régimen unitario descentralizado existen algunas normas cuya validez se refiere tan sólo a una parte del territorio. Ambos coexisten perfectamente y se combinan dentro de un orden jurídico nacional que engloba tanto a los subordinamientos jurídicos regionales, como también al sistema jurídico central.

Finalmente, conviene apuntalar los conceptos sobre descentralización —anteriormente vertidos— con los que plantea el Instituto Nacional de Planificación encargado de la conducción técnica del proceso de regionalización. Al respecto, el INP señala que por descentralización se entiende el establecimiento de entidades regionales o locales con autonomía política, económica y administrativa. Dentro de este concepto la descentralización es política, cuando las entidades responsables tanto de la toma de decisiones como de su ejecución, están constituidas por autoridades elegidas por la población. . . Es económica, cuando la sede principal del agente económico y su actividad productiva o de servicios se ubica fuera del punto geográfico central. . . Es administrativa, cuando las entidades públicas cuentan con personería jurídica propia y una autonomía administrativa, económica y financiera. . . (8).

Con esta vertiente parcial, pero complementaria a la jurídica, podemos encontrar un perfil propio al concepto de descentra-

---

(7) DE OLIVEIRA BARACHO, José, *Teoría do Governo*, Bello Horizonte, 1988, RBEP No. 66, pág. 52.

(8) *Plan Nacional de Regionalización*, Instituto Nacional de Planificación, primera versión, Lima 1983, págs. 4-5.

lización. En esta perspectiva, entendemos la descentralización como el acto por el cual un organismo transfiere a uno de sus órganos la titularidad de ciertos poderes, convirtiéndose mediante ese acto discontinuo, en otro organismo de gobierno. Es así que dicho acto se agota una vez realizado este, con lo cual las relaciones entre el organismo matriz y el recién constituido, ya no son de subordinación sino son de coordinación y excepcionalmente de control o tutela.

Esto denota que la atribución a la entidad descentralizada de facultades de decisión autónoma relativa la convierten en una persona jurídica distinta del que la creó, con todas las atribuciones —derechos y obligaciones— que ello importa, que bien pueden ser de orden normativo, administrativo, económico y político.

## 2. *Desconcentración*

Usualmente, se ha confundido el concepto de desconcentración con el de descentralización. Esto, aparentemente, se ha debido a que no se ha delimitado claramente la naturaleza, alcance y vinculaciones entre dichos conceptos. De tal manera que conviene recordar, en primer lugar, que la descentralización es el acto mediante el cual la autoridad transfiere parte del ejercicio de las funciones del poder, a unidades o entes que adquieren la categoría de organismos autónomos parciales con personería jurídica propia.

Es del caso señalar que la desconcentración, a diferencia de la descentralización, se fundamenta en otro principio, según el cual, para un mejor cumplimiento de los cometidos de Gobierno, se procede a “generar una delegación de funciones, atribuciones y decisiones, desde un nivel de autoridad superior hacia niveles de autoridad subordinadas, de menor jerarquía funcional o territorial, dentro del ámbito de la misma persona jurídica” (9). La desconcentración implica, entonces, la determinación de competencias y atribuciones a diferentes niveles de la administración.

---

(9) SANCHEZ, Fortunato, *Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, documento no oficial, Lima, 1980, pág. 37.



Entendemos que la desconcentración no es un grado menor de descentralización. Entre ambas formas de organización administrativa hay una diferencia de fondo. Desconcentrar equivale a delegar funciones; es un proceso técnico de efectos limitados en los campos jurídico-administrativos. Constituye una decisión intra-institucional, micro-administrativa y operativa; en tanto que descentralizar significa transferir competencias y funciones a nuevos centros el poder de decisión autónoma, sobre las prioridades de su comunidad. Este es un fenómeno extra-institucional, a partir del cual se da origen a nuevas instituciones dotadas de personalidad jurídica de derecho público y con capacidad para obligar y obligarse.

En consecuencia, la desconcentración supone la pérdida de ciertas competencias de un órgano superior y la correlativa atribución interna de competencias singulares a órganos propios de la entidad, para facilitar la consecución de sus fines; de modo que las relaciones son endógenas, es decir, el órgano superior posee en adelante, respecto de las funciones o atribuciones desconcentradas, sólo facultades de supervisión o control emanadas de su poder jerárquico, pero que son suficientes para mantener la reserva de jurisdicción. Asimismo, en cualquier momento el organismo superior puede recuperar las competencias otorgadas a un órgano determinado; más aún, aquel sigue siendo responsable en última instancia de la actuación que realice el órgano desconcentrado sobre las competencias que el organismo superior le ha delegado.

Desde otro punto de vista, el Instituto Nacional de Planificación establece que, por desconcentración debe entenderse la decisión del nivel central de delegar funciones y atribuciones a entidades públicas, sin que se afecte la unidad del Estado y de Gobierno. Dentro de este marco, la desconcentración es política cuando la asignación de funciones se refiere a una función general del Estado; por ejemplo, cuando dentro del Poder Ejecutivo, se crea el Ministerio de la Presidencia o el Ministerio de Defensa. Es económica, cuando los agentes económicos ubican sus agencias subsidiarias fuera de la sede principal. Es administrativa, cuando la delegación de atribuciones y funciones se efectúa al interior del aparato administrativo de un mismo organismo.

En este aspecto, se puede considerar dos tipos de desconcentración administrativa: La *desconcentración funcional* que está referida a la especialización o división de atribuciones y de trabajo. Así tenemos que, el Gobierno Nacional se desconcentra funcionalmente, en sectores de actividad o materias competenciales, según sean los campos de interés público como salud, educación, trabajo y vivienda; en lo económico, agricultura, minería, energía, industria; o, en defensa nacional, relaciones exteriores, seguridad interior. Asimismo, la desconcentración administrativa es funcional cuando se delegan ciertas competencias normativas, resolutivas o ejecutivas de una instancia jerárquica superior a una inferior, sin considerar el ámbito territorial; por ejemplo la delegación de facultades de un ministro a un viceministro para el nombramiento de determinados funcionarios de confianza.

Existe *desconcentración territorial*, cuando la delegación se realiza de una instancia superior a otra inferior, considerando el ámbito territorial; por ejemplo la delegación de competencias del nivel nacional del Ministerio de Educación en materia de educación extraescolar a las Unidades de Servicios Educativos de ámbito competencial distrital o provincial.

Cabe aclarar —como bien señala Bustamante— que, como “las actividades gubernamentales no son siempre susceptibles de ser desarrolladas únicamente desde un nivel agregado o central, puesto que podrían llegar a perder eficacia, y atendiendo principalmente a tal eficacia, se propone una desagregación de instancias jerárquicamente ordenadas y distribuidas a lo largo y ancho del territorio en circunscripciones variadas que reciben, indistintamente, la denominación de “zonas”, “regiones”, “departamentos”, “distritos”, etc. Al frente de estas circunscripciones figura una instancia organizativa, a la cual se le atribuyen determinadas dosis o cuotas de competencias regladas (esto es con márgenes limitados de capacidad discrecional) y sin menoscabo de la reserva de jurisdicción final —que es la eufemística denominación administrativa de no perder el derecho a decir la última palabra— que corresponde siempre a la ins-

tancia más alta radicada en el nivel central de la decisión gubernamental” (10).

En esencia, se podría mencionar que la diferencia fundamental entre la desconcentración y la descentralización estaría así dada por: primero, el otorgamiento de la personalidad jurídica, que faltaría en el primer caso y existiría en el segundo. Luego, porque en la desconcentración, el que recibe la competencia actúa como órgano del mismo ente; en la descentralización, en cambio, el que recibe la competencia actúa como órgano de un ente distinto de aquél a quien se le resta competencia.

### 3. Regionalización

El concepto de regionalización, al igual que los anteriormente descritos (centralismo, descentralización y desconcentración), no tiene una definición unívoca. Debido, de un lado, a la carga subjetiva con que se le trata y, de otro, a que es un término nuevo dentro de los campos jurídico, político y administrativo. Así tenemos que, a la regionalización se le concibe como “el proceso de redistribución y/o reordenamiento espacial que busca la articulación económico-social, geopolítica, ecológica y administrativa en ámbitos regionales; con la finalidad de alcanzar el desarrollo autosostenido de la región” (11).

Casi coincidentemente con este planteamiento, Rubio y Bernalles anotan que “regionalizar, es un proceso más completo que los anteriores (desconcentración y descentralización). La región es un determinado espacio geográfico del territorio, en el cual existen diversos organismos que, si bien quedan sometidos al Gobierno Central en materia de armonización de políticas y normatividad general, adquieren sin embargo, dentro de su región, una cuota del poder que antes mantenía el Gobierno Central, pero, en adición, a una transmisión efectiva de poder” (12).

(10) BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis, op. cit., pág. 23.

(11) SANCHEZ, Fortunato, op. cit., pág. 43.

(12) RUBIO, Marcial y BERNALES, Enrique, *Perú: Constitución y Sociedad Política*, Lima, 1981, pág. 267.

Al respecto, cabe señalar que tal definición parte, fundamentalmente, de concebir a la regionalización, como un proceso de reordenamiento espacial. Es decir que, otorga el peso de la regionalización al hecho físico de la organización y acondicionamiento del territorio. Lo cual resulta erróneo, en nuestro concepto, por cuanto la redistribución espacial del territorio sólo tiene sentido a partir de la organización y aplicación de todo un sistema de decisiones en la región, a fin de cumplir con los fines y objetivos de carácter regional que plantea el Gobierno Nacional, a partir de un expreso mandato constitucional. En tal sentido, no se puede desvincular el concepto de regionalización del componente jurídico-administrativo y político, lo cual le da contenido real y sustantivo al concepto de regionalización como proceso integral.

Por ello, una vez delimitado el territorio, de acuerdo con los fines descentralizadores que plantea la Constitución, la regionalización deviene en el establecimiento de una estructura de gobierno y administración, que comprenda un sistema de ejercicio del poder político. Entendido este último no sólo como el ejercicio de las funciones normativa, administrativa e inclusive jurisdiccional, en la región; sino también, como la redefinición de dichas funciones estatales para vincular directa y democráticamente la organización del Estado a la sociedad. De manera tal que, la regionalización requiere del replanteamiento de la estructura del Estado no sólo en cuanto a la organización, sino también en cuanto a funcionamiento y fines.

Ahora bien, la regionalización, así entendida, es una forma de descentralización, en tanto que esta se realiza de manera plena y en forma permanente, en ámbitos institucionales homogéneos e integrados cultural, social, física y económicamente. De tal modo que se reconoce a organismos públicos regionales competencias y funciones normativas (legislativa y administrativas) y, eventualmente, jurisdiccionales, en un ámbito regional y con carácter de permanencia en el tiempo, sin lo cual no podría hablarse de regionalización ni de descentralización plena.

La regionalización, así entendida, exige una verdadera descentralización. Es decir, que no basta una descentralización meramente

te administrativa o económica o normativa. Si la regionalización se limitase a la descentralización administrativa, económica o normativa, se estaría desnaturalizando y tergiversando la esencia misma de la regionalización. En este sentido, se trataría tan sólo de un reordenamiento espacial de la organización administrativa del Estado, o de una redistribución de los agentes económicos y actividades productivas o de servicios, fuera de la sede geográfica central, o de una transferencia de la toma de ciertas decisiones ejecutivas, a través de autoridades elegidas por la población, como en los gobiernos locales, o de la transferencia de facultades jurisdiccionales, a fin de declarar derecho sobre algunas materias con carácter de cosa juzgada en el ámbito jurisdiccional.

Tales facultades y acciones propias de una descentralización administrativa, económica, política o jurisdiccional, respectivamente, no constituyen por sí solas la regionalización; por el contrario, la regionalización engloba a las categorías antes mencionadas, pero no de manera aritmética sino democrática y participativamente diferente, armónica y sistemática. En consecuencia, la regionalización requiere de un sistema de órganos, normas y procedimientos que integran a la población en el desarrollo armónico y sistemático de un ámbito. Lo cual se logrará a partir de que el Gobierno Nacional reconozca, en favor de los órganos gubernamentales regionales, facultades normativas (legislativas y administrativas) y jurisdiccionales en el ámbito de la región; sin los cuales no existirá, como ya hemos señalado, descentralización plena, y a su vez, tampoco se podrá hablar propiamente de regionalización.

La regionalización, en consecuencia, se diferencia de la descentralización y de la desconcentración. Por cuanto, la regionalización se orienta a la creación de regiones dotadas de efectiva autonomía, con organismos para promover la participación y el desarrollo y así cumplir plenamente sus funciones de gobierno regional; la desconcentración es una simple delegación de competencias administrativas de un órgano superior a otro inferior; y la descentralización implica la creación de personas jurídicas con poderes de decisión en determinados aspectos de la política pública.

#### 4. *Autonomía*

Al referirse a la autonomía se piensa en un orden parcial y descentralizado, cuyas normas son creadas mediante métodos democráticos y con un contenido administrativo, legislativo y jurisdiccional. En efecto, para Ferrando Badia, “la esencia de la autonomía radica en la potestad que tiene un ente público de promulgar leyes en sentido material (que son diversas de las simples normas jurídica) destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal” (13).

Junto a este concepto jurídico se encuentra un elemento político básico, que es la democracia. Al respecto, Kelsen afirma que “la lucha por la autonomía es, ante todo, una lucha por la participación del pueblo en la formación de la voluntad estatal” (14).

Entonces, la noción jurídico-política de la autonomía, se fundamenta en que las normas son creadas por los propios ciudadanos de la región, independizando la determinación de los contenidos de las normas regionales de toda instancia central.

La autonomía entendida así, se gesta en la idea democrática como elemento decisivo; de modo tal que, la administración de la región no recae en los funcionarios designados por el Gobierno Nacional, sino que son administrados por los representantes elegidos por la propia comunidad. Tal es el sentido que va implícito en el concepto de autonomía.

Conjuntamente con señalar que la idea democrática sustenta el concepto de autonomía, basta con aclarar, de otro lado, que al organismo local o regional encargado de la administración autónoma, sólo le compete una parte de la administración pública del Es-

---

(13) FERRANDO BADIA, Juan, *La Región y el Estado Regional*, en: *Federalismo y Regionalismo*, Gumersindo Trujillo (coordinador), Madrid 1979, pág. 338.

(14) KELSEN, Hans, op. cit., pág. 230.

tado; por cuanto, el Gobierno Nacional, como es propio, es el que se erige con una suerte de reserva de jurisdicción sobre las demás tareas gubernamentales a nivel nacional.

En gran número de casos, el gobierno nacional se reserva la regulación, mediante ley, de un conjunto de materias, dejando a cargo de un ente autónomo la legislación de desarrollo, la ejecución de la misma; esto, sin perjuicio de la posible facultad de normativa originaria que goce los organismos autónomos, de acuerdo con los postulados constitucionales específicos.

Esta prerrogativa que puede darse en el ámbito de lo económico o administrativo recibe el nombre de autonomía, y sus titulares de gobiernos autónomos; los cuales tienen capacidad de crear normas generales de segundo o tercer grado (leyes y reglamentos). En tal sentido, se comparte la definición de autonomía de Zanobini, entendida como “la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio; derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio como las demás leyes y reglamentos” (15).

Los actos de estos entes u organismos, aún cuando sean autónomos, son actos de gobierno y actos de la administración del Estado, y los entes que lo realizan, aún cuando sean gobiernos públicos autónomos, pertenecen a la estructura del Estado, como sujetos de derecho público interno; por lo cual, no pueden llegar a constituirse en poderes públicos que disputen las competencias constitucionales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

La Constitución al otorgar facultades de *ius imperium* a un organismo autónomo gubernamental, delimita específicamente la responsabilidad estatal que se le asigna al gobierno regional, como sujeto de la administración pública. Entonces, este organismo autónomo regional que se crea en la Constitución, me-

---

(15) Citado por Juan Ferrando Badía, op. cit., pág. 338.

dian­te la des­cen­tra­li­za­ción, se en­cuen­tra signa­do por la res­pon­sa­bi­li­dad ju­rí­di­ca que le otorga la Con­sti­tu­ción y las leyes, así como por la res­pon­sa­bi­li­dad po­lí­ti­ca que le com­pe­te a los ciu­da­da­nos de la co­mu­ni­dad re­gion­al. Pe­ro esta per­so­ni­fi­ca­ción no es más que el fun­da­men­to para otorgar va­li­dez al or­den es­ta­tal des­cen­tra­li­za­do, por cuan­to no es po­si­ble di­vor­ciar ab­so­lu­ta­men­te el go­bi­er­no y la ad­mi­nis­tra­ción pú­bli­ca en dos ámbi­tos dis­tin­tos e in­de­pen­dien­tes uno de otro.

Aún cuan­do exis­ta un go­bi­er­no y una ad­mi­nis­tra­ción es­ta­tal de ca­rác­ter na­cio­nal y otra de ca­rác­ter re­gion­al, se pre­supone que como co­lo­ra­ción y/o eje­cu­ción de de­ci­sio­nes, nor­mas y ac­tos de de­re­cho, per­te­nec­en a un mis­mo Es­ta­do del cual son mi­em­bros uno y otro. Asi­mis­mo, como or­ga­nis­mos con­for­man­tes de la es­truc­tu­ra que se re­pre­sen­ta en el Es­ta­do, son ex­pre­sión so­cial úni­ca­men­te de la uni­dad po­lí­ti­ca de un or­den ma­yor que se re­pre­sen­ta en la co­mu­ni­dad na­cio­nal.

## *II. ORDENAMIENTO JURIDICO REGIONAL*

For­mu­la­do así el pro­ble­ma, re­sul­ta im­por­tante abor­dar, a con­ti­nuación, el or­dena­mien­to ju­rí­di­co del go­bi­er­no re­gion­al, per­fi­la­do en la Con­sti­tu­ción, apun­ta­la­do en el Plan Na­cio­nal de Re­gion­a­li­za­ción (PNR) y de­sar­rol­la­do, sobre todo, en la Ley de Ba­ses de la Re­gion­a­li­za­ción. Por cuan­to en ellas se en­cuen­tran las fun­tes ju­rí­di­cas de lo que a fu­tu­ro se puede de­no­mi­nar el De­re­cho Re­gion­al Pe­ru­ano.

Este con­jun­to nor­ma­ti­vo for­ma un blo­que de con­sti­tu­cio­na­li­dad, por­que las nor­mas con­sti­tu­cio­na­les abier­tas sobre re­gion­a­li­za­ción, de­ben ser com­ple­men­ta­das por el con­jun­to de dis­po­si­cio­nes fun­da­men­ta­les sobre dicha ma­te­ria, a fin de que con­sti­tu­yan un pa­rá­me­tro para apre­ciar la va­li­dez y lí­mite del eje­rci­cio de las po­tes­ta­des nor­ma­ti­vas tan­to cen­tra­les como re­gion­ales, se­ña­la­das en la Con­sti­tu­ción. De mo­do que, aná­lo­ga­men­te al caso es­pa­ñol, se puede afir­mar que “todo el con­jun­to de dis­po­si­cio­nes que de­ben ser teni­das en cuenta para apre­ciar los vi­cios de con­sti­tu­cio­na­li­dad de las leyes es­ta­ta­les y au­tó­no­mas con­sti­tu­ye lo que se ha da­do en de­no­mi­nar el blo­que de la con­sti­tu­cio­na­li­dad,



concepto que el Tribunal Constitucional emplea con asiduidad” (16).

Cabe señalar que el modelo de la regionalización peruana también ha incorporado la noción del bloque de la constitucionalidad, al establecer en el artículo 21o. de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, Ley No. 23385, que para apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas regionales de carácter general, el Tribunal considerará “además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se haya dictado para determinar la competencia de los órganos del Estado”. Es evidente que dicha regla consagra el principio del bloque de la constitucionalidad y le convierte en un principio vinculante que debe alcanzar no sólo a los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales cuando resuelvan las acciones de inconstitucionalidad de las leyes regionales, sino además a los magistrados del Poder Judicial cuando resuelvan las acciones populares contra las normas regionales de carácter general inferior en jerarquía a la ley regional.

Ahora bien, de acuerdo con las normas del bloque de constitucionalidad regional cada gobierno regional tiene una instancia asamblearia legislativa y otra instancia ejecutiva. La organización parlamentaria está integrada por representantes elegidos por la población regional, los alcaldes provinciales del ámbito regional y los delegados de las instituciones económicas, sociales y culturales de la región, según dispone el artículo 264 de la Constitución.

Este órgano legislativo tiene como contrapartida al Consejo Regional, suerte de Consejo de Ministros a nivel regional, integrado por el Presidente del Consejo Regional, su Vicepresidente y cinco secretarios regionales (17). Como quiera que la descentrali-

---

(16) MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo II, Madrid, 1984, pág. 282.

(17) La Ley 24650, en su artículo 33, señala que todos los gobiernos regionales tendrán Secretarías de Asuntos Sociales; de Asuntos Productivos

zación es en cascada, el gobierno regional a su vez se descentraliza territorialmente, creando a su interior las llamadas oficinas subregionales de desarrollo, como órganos ejecutivos de las secretarías regionales en un ámbito territorial aún no definido, menor obviamente al regional (18); así como, constituyendo empresas públicas regionales e instituciones públicas descentralizadas.

### 1. *Organos Normativos del Gobierno Regional*

La organización regional goza de una capacidad normativa y reguladora, establecida en la Constitución y en las leyes (19), en virtud de las cuales creará un ordenamiento jurídico regional propio. En efecto, en adelante las personas naturales y jurídicas se encontrarán reguladas por las normas de carácter general que dicte el gobierno regional, sin perjuicio del respeto al sistema jurídico nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley de Bases de la Regionalización.

---

Extractivos; de Asuntos Productivos de Transformación; de Asuntos de Infraestructura, y de Planificación y Presupuesto. Finalmente, cabe agregar que el Presidente de la Asamblea Regional hace las veces de Presidente del Consejo Regional, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1) del artículo 265 de la Constitución.

- (18) Efectivamente, la Ley 24650, en su artículo 41, sólo ha definido criterios para delimitar el espacio subregional; así, pues, “el ámbito de la subregión debe ser lo suficientemente vasto para permitir un manejo integrado de los distintos pisos ecológicos preferentemente a base de una cuenca hidrográfica o cuencas hidrográficas relacionadas, de modo que favorezcan la recuperación, conservación y preservación de los recursos naturales renovables, la organización de la producción y comercialización con criterios de complementariedad y especialización, la integración y mejora de la gestión y los servicios públicos, así como la participación de la población en la toma de decisiones del desarrollo subregional”.
- (19) Cfr. artículo 261 e incisos 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 265 de la Constitución; asimismo, artículos 56 al 74 del Título Quinto Del Ordenamiento Jurídico Regional del Texto Unico Ordenado de la Ley de Bases de la Regionalización, aprobado por Decreto Supremo No. 071-88-PCM.

Como quiera que el ordenamiento jurídico regional es de cumplimiento obligatorio para ciudadanos, autoridades y en las relaciones entre ellos, se están sentando las bases de un modelo de descentralización política; por cuanto, toda comunidad que dispone de la potestad de elegir a sus propios representantes y autonormarse, es una entidad con autonomía política, según Kelsen. En tal sentido, el Gobierno Regional tiene un propio dinamismo normativo, sujeto a determinadas competencias y atribuciones, en principio, de su entera responsabilidad normativa. De ahí que es factible que pueda generarse un caos legislativo, entre los gobiernos regionales y el gobierno central o las municipalidades por la gran disparidad de normas y la eventual superposición de las mismas.

En consecuencia, se requiere conocer con meridiana claridad cual es el ordenamiento normativo del Gobierno Regional, a fin de integrarlo al sistema jurídico nacional, entendido este último como un sistema de resolución pacífica y eficiente de conflictos, antes que un conjunto de normas y reglas estáticas a aplicar.

Por ello, siguiendo el texto de la Ley de Bases de la Regionalización, a continuación se identifica cada órgano de gobierno y administración regional y su capacidad para aprobar normas y acuerdos:

- a. Asamblea Regional.— Competente para aprobar (Ley de Bases de la Regionalización arts. 60 y 65):
  - Leyes Regionales.
  - Decretos Regionales.
  - Resoluciones Legislativas.
  - Acuerdos.
- b. Consejo Regional.— Competente para dictar (Ley de Bases de la Regionalización arts. 60 y 67):
  - Decretos Ejecutivos Regionales.
  - Resoluciones Ejecutivas Regionales.
- c. Secretarías Regionales.— Competentes para dictar (Ley de Bases de la Regionalización art. 60 in fine):

- Resoluciones Secretariales Regionales.
- d. Direcciones Regionales.— Competentes para dictar (Ley de Bases de la Regionalización art. 60 in fine):
  - Resoluciones Directorales.
- e. Oficina Subregional de Desarrollo.— Competentes para dictar (Ley de Bases de la Regionalización art. 60 in fine):
  - Resoluciones Subregionales.

## 2. *Naturaleza Jurídica de las Normas Regionales*

Una vez identificados los órganos y sus atribuciones normativas, cabe analizar la naturaleza y el alcance jurídicos de cada una de las normas positivas componentes del ordenamiento jurídico regional:

**Leyes Regionales.**— Tienen la misma capacidad obligatoria e intemporal que una ley nacional cualquiera aprobada por el Congreso Nacional. Sin embargo, el ámbito de aplicación de la ley regional se encuentra limitada al espacio territorial de la región; es decir que esta ley sólo es válida para y en la región cuya Asamblea la aprobó.

Pero, junto a la aplicación espacial delimitada de la ley regional, existe una reserva material de este tipo de ley regional, basada en que sólo se podrá regular mediante esta vía legal determinados asuntos que le transfiera legislativamente el Congreso, según señala el artículo 265, inciso 3 de la Constitución y artículos 57 y 60 de la Ley de Bases de la Regionalización; así como determinadas materias competenciales propias de su ejercicio gubernamental, tales como: la organización del Gobierno Regional; el presupuesto y el plan regional de desarrollo; la cuenta regional; y los demás asuntos que se deriven del ejercicio de las funciones de Gobierno Regional, que requieren el voto favorable de la mitad más uno del número legal de miembros de la Asamblea Regional, según dispone el artículo 22 de la Ley de Bases de la Regionalización.

Si bien la legislación sobre regionalización no lo prescribe

taxativamente, las leyes regionales que apruebe la Asamblea Regional, en virtud de la delegación de facultades legislativas que le confiera el Parlamento, deberían ser aprobadas por una mayoría calificada. En efecto, la Ley de Bases de la Regionalización señala tangencialmente en el artículo 64, a propósito de la fórmula para remitir la ley regional al Presidente de la República, que esta ley será acordada “con el voto aprobatorio y calificado de la Asamblea Regional”. Al no existir otro artículo que se refiera o más aún que exija la votación calificada para la aprobación de las leyes regionales dadas en mérito a la delegación de facultades del Congreso Nacional, debe entenderse que si para aprobar las materias ordinarias se requiere votación calificada, con mayor razón debe demandarse dicho requisito para los casos de delegación de facultades legislativas del Congreso Nacional a las asambleas regionales.

En tal sentido, los asuntos de importancia sustantiva tanto para el Congreso Nacional, como para el gobierno regional que se deleguen legislativamente requerirán un quórum de votación calificada, lo cual llevaría a realizar compromisos regionales entre todas las fuerzas políticas y sociales, salvo que la ley autoritativa disponga lo contrario.

Por ejemplo, la creación de impuestos regionales y el endeudamiento público externo, según los artículos 139 y 141 de la Constitución, sólo podrá realizarlo la Asamblea Regional mediante delegación de facultades legislativas del Congreso Nacional; en consecuencia, en hipotéticos asuntos como la explotación del Gas de Camisea en la región Inka, o más reales como la ejecución de los grandes proyectos CHAVIMOCHIC en la Región San Martín-La Libertad y MAJES en la Región Arequipa, las leyes regionales tributarias y de endeudamiento externo deberían ser aprobadas como producto de la concertación de las fuerzas integrantes de la Asamblea Regional, dada la importancia de la regulación de dichos proyectos para la región y su repercusión para el país.

Por otra parte, cabe señalar que el texto de las leyes regionales que aprueba la Asamblea Regional, en virtud de la delegación legislativa del Congreso Nacional, las remite el Presidente de la

Asamblea al Presidente de la República, quien puede, según el artículo 61o. de la Ley de Bases de la Regionalización:

a. Promulgarlas.— Si el Presidente de la República no observa o veta las leyes regionales, las promulga y ordena se publiquen, con numeración correlativa, en el diario oficial “El Peruano” y en un diario de la región si hubiera. Para tal efecto, el Presidente de la Asamblea Regional remite al Presidente de la República el texto de la ley regional, de acuerdo con las fórmulas dispuestas en el artículo 64 de la Ley de Bases de la Regionalización.

b. Observarlas.— En este caso el Presidente de la República devuelve la ley regional a la Asamblea Regional de origen en un plazo de quince días a partir de la recepción; indicando por escrito las observaciones que formula.

La Asamblea Regional puede insistir en la promulgación, sólo si lo acuerda la mitad más uno del número legal de miembros. En el caso que el Presidente de la República no la promulgue y mande publicar en un plazo de quince días, la Asamblea Regional se puede dirigir al Congreso de la República, para que su Presidente promulgue y mande publicar la ley regional; análogamente a lo que establece el artículo 193 de la Constitución, para la promulgación de las leyes del Congreso, en caso que el Presidente no lo haga.

Sin embargo, si el Presidente del Congreso de la República también es renuente a promulgar dicha ley regional, aparentemente se crearía un impase no sólo político sino también jurídico, no previsto explícitamente en el bloque de la constitucionalidad. Pero que bien podría encausarse, a través de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de Bases de la Regionalización, según el cual “los conflictos entre un Gobierno Regional y un Gobierno Local, entre Gobiernos Regionales y entre un Gobierno Regional y el Gobierno Central son resueltos por la Corte Suprema, tramitándose el proceso, en primera instancia, ante la Segunda Sala Civil y, en segunda instancia, ante la Primera Sala Civil”.

Cabe apuntar que este procedimiento para dirimir conflictos es distinto al que se prevé para los conflictos estrictamente norma-

tivos, desarrollados según acciones y vías procesales, que más adelante se señalan. De manera que el Poder Judicial cumplirá un rol de árbitro para mantener el equilibrio constitucional y legal entre los distintos niveles de gobierno: nacional, regional y local.

c. Vetarlas.— En este caso, el Presidente de la República ejerce facultativamente el derecho de veto, siempre que la ley regional infrinja las causales siguientes, dispuestas en el artículo 57 de la Ley de Bases de la Regionalización:

- Que legisle sobre materia distinta a la delegada y fuera del plazo autorizado.
- Que legisle rebasando o contradiciendo el objeto y el alcance normativo de la delegación; afectando de esta manera a la legislación nacional, alterando el carácter unitario de la República o el ordenamiento jurídico del Estado o atentando contra el interés nacional o el de las otras regiones.
- Que modifique o derogue la legislación nacional, salvo que la ley autorizativa así lo haya facultado específicamente.
- Que en el caso de delegación de materia tributaria, se afecte o exonere a otros sujetos del tributo no contemplados en la transferencia de facultades; que se creen, modifiquen o exoneren de tasas no autorizadas; que se cambie al órgano de recaudación; así como que se derogue o modifique tributos distintos de los permitidos y demás elementos constitutivos del tributo.

Por otro lado, las leyes regionales que apruebe la Asamblea Regional, en mérito de su competencia autónoma, sobre presupuesto, plan de desarrollo y cuentas regionales, así como la organización del Gobierno Regional y demás asuntos necesarios para el ejercicio de sus funciones, según el artículo 65 de la Ley de Bases de la Regionalización, no requieren de su puesta en vigencia por el Presidente de la República, sino que es el propio Presidente de la Asamblea Regional quien las promulga en fórmula análoga a las leyes nacionales, según dispone la parte final del artículo 64 de la Ley de Bases de la Regionalización.

Estas leyes regionales originarias al igual que las expedidas en virtud de la delegación de facultades legislativas, se mandan publicar en el diario oficial “El Peruano” y entran en vigencia al décimo sexto día posterior de su publicación, salvo en cuanto al plazo disposición contraria de la ley regional misma y cuando se traten de leyes regionales sobre tributos de periodicidad anual, que rigen desde el primer día del siguiente año calendario, según manda el artículo 195 de la Constitución.

Baste señalar, que en el caso concreto de una ley regional extraordinaria, dictada en virtud de la delegación de facultades legislativas del Congreso, y de una ley regional ordinaria dictada en mérito de sus atribuciones autónomas, la primera no puede ser considerada ni superior ni inferior a la otra, sino que son de idéntico rango; por cuanto, las dos se supeditan equidistantemente a la Constitución.

Finalmente, existen materias que el Congreso de la República no puede delegar a la Asamblea Regional; no obstante sus capacidades legislativas de regulación de las personas naturales y jurídicas públicas y privadas, según disponen los artículos 56 y 58 de la Ley de Bases de la Regionalización. Cabe señalar que esta competencia exclusiva y excluyente del Gobierno Central, debió consagrarse a nivel constitucional, dado el carácter de las materias que se reservan, tales como:

- a. Los deberes y derechos de las personas o que alteran el principio de igualdad.
- b. La nacionalidad, ciudadanía, extranjería, asilo y extradición.
- c. Las relaciones exteriores, la seguridad exterior y el orden interno.
- d. La legislación civil, comercial, penal y laboral.
- e. La administración de justicia.
- f. El régimen monetario y bancario.
- g. El régimen de comercio exterior.



- h. La deuda pública y la Hacienda Pública.
- i. Las bases de orientación y coordinación de la planificación nacional.
- j. La legislación básica de la seguridad social.
- k. El régimen jurídico de la administración pública.
- l. La regulación de la marina mercante, la aviación comercial y los ferrocarriles.
- ll. El régimen de prensa, radio, televisión, comunicación postal y telecomunicaciones.

*Decretos Regionales.*— Son normas regionales administrativas de carácter general expedidas por la Asamblea Regional, en mérito de la delegación de facultades administrativas centrales del Poder Ejecutivo o en virtud de derecho propio, según disponen el artículo 265 inciso 3o. de la Constitución y el artículo 59 de la Ley de Bases de la Regionalización.

El propósito, por un lado, es regular la organización y el funcionamiento de la producción de bienes y la prestación de los servicios públicos en la región; mediante la constitución de empresas de derecho privado, instituciones públicas descentralizadas o proyectos especiales.

De otro lado, se pretende regular el ámbito y las actividades de la administración regional; tales como, fijar la sede del Gobierno Regional, definir el territorio y las funciones de las Oficinas Subregionales de Desarrollo, aprobar la convocatoria a referéndum para proponer las modificaciones en la demarcación regional, declarar el estado de calamidad pública en una o más circunscripciones territoriales de la región. En particular, para definir el ámbito territorial de la subregión se requiere el voto conforme de los dos tercios del número legal de los miembros de la Asamblea Regional, según manda el numeral 26 del artículo 27 de la Ley de Bases de la Regionalización.

Los decretos regionales como es de saber, regulan aspectos y materias administrativas distintas de lo que regulan las leyes regionales; de modo que no existe subordinación jerárquica entre las mismas, como ocurre entre la ley y el decreto supremo reglamentario, sino que existen competencias propias de cada norma que sí requieren de una coordinación horizontal técnica y normativamente apropiada en el seno de la propia Asamblea Regional.

Los decretos regionales son promulgados por el Presidente de la Asamblea Regional, ya sea cuando se trate de los aprobados en mérito del ejercicio de sus propias competencias o inclusive en virtud a la delegación de competencias que le acuerde el Poder Ejecutivo, según dispone el artículo 66 de la Ley de Bases de la Regionalización. En tal sentido, el Presidente de la Asamblea Regional manda se publiquen con una numeración correlativa en el diario "El Peruano" y en un diario de la región. Entran en vigencia al día siguiente de su publicación, salvo disposición contraria.

*Resoluciones Legislativas Regionales.*— Aprueban los asuntos de carácter particular de competencia de la Asamblea Regional. Tales como, el nombramiento del Presidente y Vice-Presidente del Gobierno Regional, de los Secretarios Regionales, del Presidente del Consejo Regional de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas, la designación de los miembros del directorio de las empresas regionales de derecho público, entre otros.

Cabe señalar que para el caso de la elección y remoción del Presidente de la Asamblea Regional y de los miembros del Consejo Regional se requiere el voto favorable de la mitad más uno del número legal de los miembros de la Asamblea Regional, según dispone el artículo 22 de la Ley de Bases de la Regionalización; mientras que para los demás casos sólo se requerirá la mayoría simple.

*Acuerdos Regionales.*— Son las decisiones que adopta el colectivo de la Asamblea Regional para expresar su opinión o voluntad según señalan los artículos 60 y 65 de la Ley de Bases de la Regionalización, sobre asuntos tales como: sesionar en diferentes lugares de la región, solicitar la delegación de facultades legislativas y administrativas, fomentar las acciones de cooperación con

los gobiernos locales, o pronunciarse sobre asuntos de interés macroregional o nacional.

*Decretos Ejecutivos Regionales.* – Son disposiciones generales de carácter administrativo expedidas por el Consejo Regional, encargadas de reglamentar las leyes y decretos de la Asamblea Regional y regular la normatividad sectorial en ejercicio de las funciones del Consejo Regional, según dispone el artículo 67 de la Ley de Bases de la Regionalización; en tal sentido, se supeditan jerárquicamente a dichas leyes y decretos regionales y las desarrollan reglamentariamente.

Estos decretos ejecutivos son refrendados por el Consejo Regional y su Presidente, quien da cuenta a la Asamblea Regional y ordena su publicación con numeración correlativa en “El Peruano” y en un diario de la región.

*Resoluciones Ejecutivas Regionales.* – Son disposiciones de carácter particular expedidas por el Presidente del Consejo Regional y refrendadas por el Secretario Regional correspondiente; orientadas a establecer derechos, obligaciones o prerrogativas a las personas naturales o jurídicas cuando se relacionan con la administración regional.

Tales como, aceptar donaciones y legados, aprobar los manuales de organización y funciones de los órganos bajo su dependencia, aprobar la celebración de convenios y contratos o designar a representantes del Gobierno Regional ante el Directorio del Banco Regional respectivo que se cree, entre otras tareas.

Con estos actos administrativos normativos el Presidente del Consejo Regional resuelve en última instancia en la vía administrativa los recursos interpuestos contra las decisiones de los órganos dependientes de él; salvo que por disposición expresa le corresponda resolver a otra instancia o a un órgano competente en la materia, según dispone el numeral 12 del artículo 30 de la Ley de Bases de la Regionalización. Asimismo, resuelve en última instancia administrativa las impugnaciones que se efectúen contra los actos emanados de los Concejos Municipales de la región, según

disponen el numeral 4 del artículo 268 de la Constitución y el artículo 123 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, Ley No. 23854 y Ley No. 23853. Su publicación se hace por disposición del Presidente del Consejo Regional y entran en vigencia a partir del día siguiente.

*Resoluciones Secretariales Regionales.*— Son las disposiciones técnico-normativas de carácter particular —para los órganos del Gobierno Regional— expedidas por los Secretarios Regionales, que permiten formular, coordinar, ejecutar y supervisar los planes y políticas sectoriales y multisectoriales, así como la prestación de los servicios públicos y los programas de concertación, dentro del ámbito de su competencia administrativa, según dispone la parte final del artículo 60 y los incisos 1o. al 5o. de la Ley de Bases de la Regionalización.

De otro lado, con dichas resoluciones las secretarías regionales, también resuelven en segunda instancia, en la vía administrativa, los recursos interpuestos contra las decisiones de las oficinas subregionales de desarrollo, en los asuntos sectoriales que les corresponda; cabe reiterar que las secretarías regionales están divididas en cinco (ver cita 17) en función a materias competenciales. Contra las resoluciones de éstas secretarías procede interponer recursos de revisión ante el Presidente del Consejo Regional, según faculta el inciso 6 del artículo 34 de la Ley de Bases de la Regionalización.

*Resoluciones Directorales.*— Son las decisiones técnico-normativas de carácter particular adoptadas por cada uno de los Directores Generales de las Secretarías Regionales, según manda el artículo 60 in fine de la Ley de Bases de la Regionalización.

Así, por ejemplo, se puede señalar que la Secretaría de Asuntos Sociales, es responsable de las siguientes materias: salud y salubridad; educación; trabajo, promoción y previsión social; bienestar y rehabilitación social, y vivienda, de acuerdo con el artículo 35 de la Ley de Bases de la Regionalización. En estas áreas de ejercicio competencial, deberá existir un conjunto de Directores Generales, que conduzcan administrativamente los sectores de actividad o servicios sociales.

*Resoluciones Subregionales.*— Son las resoluciones y disposiciones de carácter particular que adopta el Director Subregional, quien, como órgano dependiente del Consejo Regional, desarrolla —concerta, planifica, presupuesta, coordina, ejecuta y evalúa— las acciones relacionadas con los aspectos sociales de producción de bienes y servicios y de infraestructura, en el ámbito territorial de la subregión, según lo dispone el artículo 42 de la Ley de Bases de la Regionalización.

Asimismo, las resoluciones subregionales resuelven en primera instancia, en la vía administrativa, los recursos interpuestos contra sus decisiones, según dispone el numeral 4 del artículo 44 de la Ley de Bases de la Regionalización.

### 3. *Acciones contra las Normas Regionales*

No hay acción sin derecho, ni derecho sin acción, dice el apotegma jurídico. Efectivamente, dado el derecho de autonomía normativa en determinadas materias y funciones de los Gobiernos Regionales, las acciones que se puede interponer contra las normas regionales, son de dos clases:

#### a. Constitucionales, que son:

- Acción de Inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales contra las leyes regionales que contravengan por la forma o el fondo la Constitución; y
- Acción Popular ante el Poder Judicial contra los decretos regionales y los decretos ejecutivos regionales que infrinjan la Constitución y las leyes.

#### b. Administrativas, que son:

- Recursos Impugnatorios (reconsideración, apelación y revisión) en la vía administrativa contra las resoluciones ejecutivas regionales, resoluciones secretariales regionales, resoluciones directorales regionales y las resoluciones subregionales, ante las autoridades administrativas correspondientes, respectivamente.

- Acción de Contradicción en la vía contenciosa-administrativa, contra todas las resoluciones de carácter particular señaladas en el párrafo anterior, siempre que hayan causado estado. Es decir no exista autoridad administrativa superior ante quien reclamar; de esta manera, quedaría expedito el derecho de acudir en la vía contenciosa-administrativa ante el Poder Judicial.

### III. *PRINCIPIOS DE INTEGRACION JURIDICA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO REGIONAL AL SISTEMA JURIDICO NACIONAL*

#### 1. *Integración y Conflicto Normativo*

La articulación de los subsistemas jurídicos regionales al interior de un Ordenamiento Jurídico Nacional, supone la posibilidad de entender la existencia simultánea de un ordenamiento jurídico nacional con la creación de ordenamientos jurídicos regionales.

Resulta evidente que el proceso legislativo de la regionalización inicia el establecimiento de un ordenamiento jurídico regional que originará conflictos normativos con el Gobierno Central. La cuestión que se plantea, entonces, es saber si ante un conflicto competencial entre los distintos niveles de gobierno, ¿qué derecho es el que primará? Para dilucidar este cuestionamiento, se requiere desarrollar principios sobre los cuales se asienta el nuevo sistema jurídico peruano, una vez asumido el ordenamiento jurídico regional.

La Constitución y la legislación nacionales han establecido algunas normas, a partir de las cuales, se puedan resolver los conflictos normativos que se presenten entre una norma de mayor y otra de menor jerarquía en un ordenamiento jurídico nacional único. En cambio, el sistema constitucional y legal no ha desarrollado principios y reglas de carácter general, conducentes a superar las eventuales contradicciones internas del nuevo ordenamiento jurídico plural peruano, tal es el caso del conflicto entre el ordenamiento jurídico nacional y el ordenamiento jurídico regional, cuando menos.

Esto no significa que los principios y reglas a aplicar o a descubrir constituyan la “panacea” que resolverá todos los conflictos normativos que se presenten; sino que dadas las características peculiares de las competencias, organización y funciones de los gobiernos regionales, se requiere adecuar, reformular e innovar principios y reglas para resolver los conflictos normativos del nuevo ordenamiento jurídico plural del Estado peruano. Ello se puede lograr en virtud a ciertas reglas o principios de derecho, iniciados en otros sistemas jurídicos descentralizados (20), que permitan la integración jurídica del derecho peruano y que operen como un instrumento jurídico-político para la transformación social y el desarrollo regional.

## 2. Principios de Integración Jurídica

Los principios señalan en caso de conflicto de normas, cuales son las ideas rectoras que permiten identificar la norma prevalente en el ordenamiento jurídico y, por tanto, cuál es de aplicación. Para el caso de la regionalización en el Perú, las relaciones entre las normas de nuestro ordenamiento jurídico plural deben basarse en los siguientes principios:

*Principio de Unidad y Autonomía.*— De acuerdo a lo señalado, conviene identificar un principio básico, en relación a los fundamentos del Estado constitucional peruano. Es decir, el principio de la unidad del gobierno nacional y de la autonomía de las regio-

---

(20) Si bien existe una abundante bibliografía extranjera sobre la materia, cabe tan sólo señalar algunos libros de dos experiencias de descentralización muy próximas al modelo peruano. En el caso del Estado de las Autonomías de España, revisar a: MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, dos tomos, Madrid, Civitas, 1984; *De la Generalitat Valenciana, I Simposium Internacional Derecho Constitucional Autonómico*, Publicaciones de la Generalitat Valenciana, Valencia, 1988; y FERRANDO BADIA, *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*, Tecnos, Madrid, 1978. Para conocer comparadamente el caso del Estado Regional en Italia, revisar a MORTATI, Constantino, *Instituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1976. VIRGA, P., *Diritto Costituzionale*, Palermo, 1961; y GIZZI, E., *Manuale di Diritto Regionale*, Milano, 1971.

nes consagrado en el artículo 79 de la Constitución. Este principio supone el reconocimiento de potestades legislativas al gobierno regional. Su razón de ser se encuentra en el principio democrático ya apuntado, según el cual toda comunidad que elige a sus propios representantes tiene capacidad, en consecuencia, para auto-normarse.

Si bien la Constitución no tiene un perfil definido del alcance del concepto de autonomía constitucional para las regiones, es claro en cambio que cualquiera fuera su ejercicio la Constitución presenta límites al desarrollo de los poderes regionales. Así pues, si el artículo 261 de la Constitución señala que “las regiones tienen autonomía económica y administrativa. . .”; por otro lado, el artículo 266 de la Constitución establece que “la delegación de competencias que acuerde el Poder Legislativo a la región, supone siempre subordinación a la legislación nacional. . .”. De ahí que, el ejercicio legislativo delegado e inclusive originario del gobierno regional no puede alterar el carácter unitario del gobierno nacional, el ordenamiento jurídico del Estado, afectar la seguridad nacional o el interés de las otras regiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución.

En efecto, el principio de unidad acarrea una preeminencia de los intereses generales del Estado por sobre los intereses particulares de las regiones. Lo cual no implica negar la autonomía, ni mucho menos justificar la intervención del Estado en los asuntos de carácter regional reservados para sus gobiernos autónomos; sino que, una comunidad nacional requiere que queden bajo responsabilidad del gobierno nacional atribuciones concretas en garantía del interés general de la nación y del Estado.

La prevalencia de los intereses fundamentales del Estado hace que determinadas materias queden bajo responsabilidad de instancias unitarias de alcance nacional. Sin embargo, como quiera que el bloque de constitucionalidad no ha terminado de definir los campos precisos de actuación del gobierno regional, dicho proceso generará una dinámica de conflicto de poderes regionales con el nacional; de donde el poder central tiende siempre a desequilibrar dicha tensión a favor de él, según otras experiencias históricas.



De modo que el equilibrio y estabilidad del proceso de regionalización en el Perú depende ya no de la normatividad establecida en la Constitución y la legislación básica; sino, por un lado, en la mayor o menor dirección política descentralizadora que le imprima el Gobierno Central así como la demanda de las propias regiones, y por otro lado, en las técnicas y posibilidades de resolución de conflictos jurídicos que realicen todo el sistema judicial: magistrados constitucionales, judicatura ordinaria, fiscalías y defensorías del pueblo.

*Principio de Competencia.*— Un elemento fundamental para lograr la integración jurídica del sistema es conocer la distribución de competencias asignado por la Constitución al gobierno central y a los gobiernos regionales. Es importante, entonces, que sea en la Constitución donde se definan las competencias, por cuanto asegura un respeto a la norma suprema. Sin embargo, la distribución realizada por lista de materias en la Constitución no corresponde definitivamente a sectores delimitados, sino que son asuntos en los que existen al parecer competencias compartidas por el gobierno central y los gobiernos regionales.

Tal es el caso de la Constitución peruana que ha consagrado la autonomía económica y administrativa regional para materias de salubridad, vivienda, obras públicas, vialidad, agricultura, minería, industria, comercio, energía, previsión social, trabajo, educación primaria, secundaria y técnica, entre otras, según el artículo 261 de la Constitución y el artículo 8 de la Ley de Bases de la Regionalización (21) y, en tal entendido, la misma ley ha creado Secretarías Regionales con áreas competenciales determinadas. Pero, sin definir si son materias competenciales de exclusiva o compartida jurisdicción entre los gobiernos regionales y el gobierno central.

---

(21) Este sistema ha sido denominado de reparto de competencias por listas. Así la Constitución Italiana de 1947 señala en su artículo 117 las competencias generales para las regiones; mientras que los artículos 148 y 149 de la Constitución Española define listas de competencias tanto para los gobiernos autonómicos, como para el gobierno central.

En tal sentido, este sistema de reparto de competencia por lista, requiere ser complementado por las llamadas cláusulas generales. Según las cláusulas generales se opera un reparto de funciones entre el gobierno central y el gobierno descentralizado de manera abierta y abstracta; así, la función legislativa puede quedar reservada al gobierno central mientras que la función ejecutiva al gobierno regional, caso del federalismo alemán, consagrado el artículo 83 de la Ley Fundamental de Bonn.

En el caso peruano, podría aplicarse cuando el Congreso dicte la legislación de la materia tributaria, según lo dispone el artículo 139 de la Constitución, mientras que el gobierno regional se encargue, en función de su autonomía administrativa, de reglamentar dicha ley o recaudar dichos tributos (inc. 5 del art. 262 de la Constitución).

No obstante lo señalado, existen también las llamadas competencias residuales, según las cuales todas las materias y funciones que no hayan quedado perfectamente delimitadas en la distribución de competencias quedan reservadas al gobierno central en los estados unitarios o a los gobiernos regionales en los Estados federales. Si bien esta cláusula residual no está consagrada explícitamente en nuestro ordenamiento constitucional y legal regional, como en el caso español; sin embargo, a partir del principio de unidad dispuesto en el artículo 266 de la Constitución, cabe formular la tesis según la cual en el caso peruano, las competencias de las regiones son tasadas, es decir están señaladas en la Constitución y las leyes; de modo que, todo lo que está fuera de las listas de competencias de los gobiernos regionales le corresponde al gobierno nacional.

En este entendido, el derecho común es dominio natural del Estado nacional, de manera que sólo en función de que el Estado se autodescentralice de sus funciones legislativas, administrativas y judiciales eventualmente, es que se podrá concebir ordenamientos jurídicos regionales verdaderamente autónomos. De manera que, ante la existencia de un vacío en el reparto de competencias en el bloque de la constitucionalidad sobre la regionalización, se puede aplicar la regla de la prevalencia del derecho estatal sobre el

regional, consagrado en la doctrina europea “Bundesrecht bricht Landesrecht” (22).

De otro lado, las competencias pueden ser distribuidas de tres maneras: competencias exclusivas cuando todas las funciones, por ejemplo de defensa, relaciones exteriores y seguridad interior se asignan positivamente en exclusividad a los organismos del gobierno central, según señala la primera disposición complementaria y transitoria de la Ley de Bases de la Regionalización. Esta reserva de competencias a instancias únicas es propia de un Estado unitario sin perjuicio de su carácter descentralizado.

Pero, también existen materias sobre las cuales se excluye al gobierno regional en favor del gobierno central, como sucede con las materias de derechos y deberes de la persona, relaciones exteriores, seguridad interior, legislación civil, penal, laboral, administración de justicia, entre otras, señaladas en el artículo 58 de la Ley de Bases de la Regionalización, que de manera exclusiva negativa nunca podrán ser objeto de ejercicio gubernamental por parte de las regiones.

Cabe también el supuesto que el Gobierno Regional goce de competencias exclusivas íntegramente de algunas de las materias señaladas en el artículo 261 de la Constitución; pero que se irán perfilando progresivamente, ya que la Constitución ni la legislación han sido explícitas al respecto. En todo caso, en esta hipótesis “las normas regionales prevalecen sobre las normas nacionales, en su ámbito regional y en su respectivo nivel jerárquico” (23).

---

(22) Cfr. PAREJO, Luciano, *La Prevalencia del Derecho Estatal sobre el Regional*, Madrid, 1981, pág. 120; quien hace una revisión comparada entre las soluciones planteadas en los conflictos normativos en el derecho español, alemán, italiano y el norteamericano. Asimismo, revisar el libro de: ALVAREZ CONDE, Enrique, (editor) *Diez Años de Régimen Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1989; donde se evalúa el modelo autonómico español.

(23) LANDA, César, *Las Normas Regionales y el Ordenamiento Jurídico Nacional*, Revista *Derecho* No. 39, Lima, 1985, pág. 224.

No obstante lo señalado, también existen las llamadas competencias compartidas, según las cuales una misma materia es dividida en determinadas áreas de atención y se reparten responsabilidades tanto un nivel de gobierno como otro; lo cual es y será la generalidad del caso en el reparto de competencias entre el gobierno central y los gobiernos regionales.

Así, por ejemplo, la educación según el artículo 261 es competencia del gobierno regional, pero, compartida; por cuanto, al gobierno central le corresponde formular, dirigir y supervisar la educación nacional (art. 24 de la Constitución) y a las municipalidades les corresponde cooperar con la educación primaria (inc. 2o. del art. 255 de la Constitución). De otro lado, lo mismo podría señalarse de la salud, que es una competencia compartida con el gobierno central quien señala la política nacional de salud, y controla y supervisa su aplicación en los llamados establecimientos de salud del tercer nivel, mientras que los gobiernos regionales se encargan de la atención de la salud del segundo nivel, en tanto que los municipios de la medicina del primer nivel, según dispone el art. 16 de la Constitución y literal "a" del art. 8 de la Ley de Bases de la Regionalización.

Finalmente, se encuentra la concurrencia, cuando el gobierno central y el regional tienen competencias funcionales sobre una misma materia, similar a la figura de la cláusula general. La distinción, se puede apreciar en el caso que se trate de la descentralización del Poder Ejecutivo, donde los gobiernos regionales tan sólo asumen la ejecución de las funciones que en su jurisdicción corresponde a las tareas de los ministerios, organismos centrales, empresas estatales e instituciones públicas, con excepción de las que correspondan a los ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior y de Defensa, así como al Instituto Nacional de Planificación, según dispone la primera y segunda disposición complementaria y transitoria de la Ley de Bases de la Regionalización.

De tal manera que los organismos del Poder Ejecutivo a nivel del gobierno central, se encargarán de las funciones de normación técnica general y de la planificación nacional; es decir, se reservarán una función general de entes rectores y orientadores del desarrollo

nacional, dejando la conducción y gestión de las tareas ejecutivas, gubernamentales y administrativas, a los gobiernos regionales.

*Principio de Jerarquía.*— Este principio es característico de un Estado unitario y centralizado, como históricamente ha sido el caso peruano. Se basa en un ordenamiento jurídico único, jerárquico, exclusivo y excluyente. Efectivamente, la unidad de un conjunto de normas está fundada, según la corriente positivista, por el hecho de que la validez de una norma se sustenta en una norma superior y ésta en una norma suprema que es única, de ahí que la creación de la norma está determinada por otra superior y en última instancia por la Constitución.

Nuestro sistema jurídico unitario se basa en dicho principio, como es el caso de los artículos 87 y 236 de la Constitución (no obstante la cláusula constitucional de la descentralización del artículo 79) según los cuales la norma suprema del Estado es la Constitución y ésta prevalece o se prefiere en caso de contradicción a las normas de inferior jerarquía y así sucesivamente. Cabe señalar que, no obstante, la nueva organización del Estado descentralizado que creará una pluralidad de ordenamientos jurídicos, el valor supremo de la Constitución seguirá siendo el pilar del ordenamiento jurídico nacional, regional y local.

De modo que, el principio de jerarquía no podrá responder a los problemas de la integración jurídica de un ordenamiento plural, es decir cuando se trate de resolver los conflictos de aplicación de normas legales del gobierno central o de los gobiernos regionales sobre un mismo asunto o materia competencial; más aún, ahora, cuando los gobiernos regionales disponen de autonomía. Este principio de la autonomía supone que por regla general las leyes regionales que se dictan no son simples desarrollos reglamentarios de las leyes de carácter nacional, pues gozan de una potestad legislativa delegada y eventualmente originaria.

Por tal motivo, se puede señalar que el principio de jerarquía no constituye más el principio rector para resolver los casos de integración jurídica cuando surja un conflicto al interior del ordenamiento jurídico nacional que no sea de rango constitucional.

Sin embargo, el principio de jerarquía mantiene su validez y eficacia permanente cuando se trate de los conflictos normativos al interior de un mismo subordenamiento jurídico; es decir, cuando en el seno del propio ordenamiento jurídico regional exista incompatibilidad entre una ley regional y un decreto ejecutivo regional, se preferirá a la norma de mayor jerarquía.

Si fuese el conflicto entre dos leyes regionales, se aplicarán las reglas del derecho común: ninguna ley se deroga sino por otra ley; sólo la ley posterior deroga a la anterior; la ley especial prima sobre la general; ninguna ley tiene fuerza ni efectos retroactivos, y toda ley es obligatoria a partir del décimo sexto día de su publicación salvo disposición contraria. Como es el caso de los artículos 87 y 236 de la Constitución, según los cuales la norma suprema del Estado es la Constitución y esta prevalece o se prefiere en caso de contradicción a las normas de inferior jerarquía y así sucesivamente.

### 3. *Procedimiento*

Está claro que ni la Constitución ni la Ley de Bases de la Regionalización han regulado expresamente el reparto de competencias por listas de materias entre el gobierno central y el gobierno regional, asignando a cada nivel de gobierno, ya sea competencias exclusivas o concurrentes. De modo que, en cada caso de conflicto que se genere es necesario interpretar cuál es la naturaleza y el alcance de las competencias asignadas, para entonces saber aplicar el derecho correcto. Sin embargo, en función de los principios establecidos, ahora se está en mejores condiciones de perfilar las reglas necesarias para resolver los conflictos que se presenten entre una norma nacional y una norma regional.

Como regla básica está la de identificar la lista de competencias señalada no sólo en la Constitución, sino en todo el bloque de constitucionalidad. Luego perfilar las cláusulas generales y la cláusula residual, de modo que se aplique supletoriamente el derecho nacional. A continuación estudiar las competencias exclusivas, concurrentes o compartidas; para, finalmente, llegado el punto de resolución del conflicto normativo, combinar los principios de

competencia y jerarquía dentro del otro principio base: el de la unidad y autonomía, meollo de la integración jurídica. Todo ello con la finalidad de coadyuvar al desarrollo jurídico-social y a la pacificación del país, a través del postulado democrático de la descentralización. Reto que los hombres de derecho tienen que cumplir, a partir de su compromiso con la justicia.

#### IV. *EXPERIENCIA NORMATIVA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES*

Una vez instaladas las asambleas regionales de cinco regiones (Grau, Ucayali, Arequipa, Tacna-Moquegua-Puno y Amazonas), tres de ellas hasta la fecha han expedido y publicado sus normas regionales en el diario oficial "El Peruano". Algunas de estas normas pasamos a analizar.

##### 1. *Región del Amazonas*

Esta región creada por la Ley Orgánica 24794, se encuentra instalada y funcionando; ha sido la primera en publicar sus normas regionales en el diario oficial "El Peruano".

La primera norma aprobada por la Asamblea Regional ha sido el Decreto Regional 001-90-AR/RA, publicado el 19 de febrero de 1990 en el diario oficial "El Peruano", en virtud a las competencias para expedir decretos regionales que le asigna el inciso 3 del artículo 265 de la Constitución y los artículos 60 y 66 de la Ley de Bases de la Regionalización, Ley 24650.

En dicho decreto el gobierno regional del Amazonas declara que la Resolución Ministerial No. 150-89-TC-15.14 no tiene aplicación en el ámbito de dicha región. La mencionada resolución fue expedida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones autorizando al Director General de Caminos de dicho ministerio a que suscriba el convenio de desmontaje y traslado del antiguo puente "Shanusi".

Al respecto cabe comentar lo siguiente: primero, es sólo a

partir de la instalación, organización y funcionamiento de acuerdo a ley que la Asamblea Regional puede ejercer su autonomía normativa relativa; segundo, los ministerios y organismos centrales no pueden seguir expidiendo normas, sino iniciar los procesos de transferencia de sus atribuciones y competencias a los gobiernos regionales, una vez instaladas las asambleas regionales; y tercero, durante este proceso de descentralización relativa o imperfecta, a fin de no paralizar la gestión pública, los organismos centrales que actúan en la región deben ir tomando decisiones en consulta, coordinación y finalmente en subordinación a lo que acuerden los órganos de los gobiernos regionales en proceso de constitución.

Este proceso de transferencia recién será iniciado una vez instalada la Asamblea Regional del Amazonas, mediante Decreto Supremo 012.1.90.PCM que establece las directivas para realizar la transferencia de funciones, personal, recursos materiales, financieros, acervo documental y proyectos de inversión a los gobiernos regionales, según ordenaba la primera disposición transitoria de la ley de creación de la Región del Amazonas.

Vale decir que aunque se haya iniciado tardíamente el proceso de transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales, el gobierno central no puede afectar el ámbito de competencia de los sub ordenamientos jurídicos regionales, ni atentar contra los intereses de la región.

En tal sentido, cuando el Ministerio de Transportes y Comunicaciones dispone que el puente “Shanusi” ubicado en la Región del Amazonas debe ser trasladado al departamento de San Martín —que todavía no ha constituido con La Libertad la región que les corresponde— el Gobierno Central está afectando no sólo el interés regional amazonense, sino que sobre todo está quebrando el reparto de competencias entre el Gobierno Central y las regiones.

Esta atribución está garantizada en el artículo 261 de la Constitución según el cual, la región tiene autonomía para regular en materia de obras públicas, vialidad. Más específicamente, los numerales 1 y 2 del literal “I” del artículo 8 de la Ley de Bases de la Regionalización señalan que los gobiernos regionales son compe-



tentes para ejecutar proyectos de construcción de puentes, así como para regular, desarrollar, coordinar y supervisar los servicios y actividades de construcción, ampliación, mejoramiento y conservación de la infraestructura de transporte regional.

De acuerdo a lo señalado, se estaría demostrando que la Resolución Ministerial del Gobierno Central No. 150-89-TC-15.14 vulnera concretamente la competencia regional sobre la materia. En tal entendido, el Decreto Regional No. 001-90-AR/RA del Gobierno Regional del Amazonas que deja sin efecto la vigencia de la norma central, para el ámbito de su jurisdicción gubernamental, sería concordante con las disposiciones y principios constitucionales y legales; que, al redimensionar las tradicionales concepciones jurídicas de la jerarquía normativa, impiden aplicar la fácil regla de la prevalencia de la norma superior sobre la inferior (salvo que ésta infrinja la Constitución). Porque puede suceder, como en este caso, que la norma nacional haya violado la competencia que el gobierno regional tiene para normar sobre determinada materia, asignada en la Constitución y en la Ley de Bases de la Regionalización.

Finalmente, cabe señalar que el conflicto normativo presentado no tendría más respuesta que la prevalencia de la norma regional, se abre el debate de la competencia temporal de los gobiernos regionales. En otras palabras, el Gobierno Regional del Amazonas tiene todas las facultades de administración en su ámbito, a partir de que se instala su Asamblea Regional y para el futuro. Esto significa que no puede normar con efectos retroactivos.

Otorgar facultades o permitir que los gobiernos regionales puedan derogar todas las normas, actos y decisiones centrales o departamentales que se hayan dictado con anterioridad a su existencia, crearía una inseguridad jurídica para los ciudadanos con la eventual vulneración de derechos adquiridos y un entorpecimiento de la gestión pública, contraria a cualquier finalidad descentralizadora.

Pero, precisamente, este es el caso de la Resolución Ministerial del Gobierno Central No. 150-89-TC-15.14, dictada en 1989, que

si bien afecta al interés de la región del Amazonas, sólo cuando se constituyó e instaló la Asamblea Regional en 1990 es que se pudo denunciar mediante Decreto Regional No. 001-90-AR-RA su vigencia, como primer acto de autonomía regional.

En tal sentido, como quiera que las autoridades regionales han sido elegidas por la población regional —a diferencia de los ministros, presidentes de las corporaciones departamentales y prefectos—, gozan de una legitimidad constitucional que les otorga la soberanía popular. En tal sentido, los gobiernos regionales al momento de instalarse podrían tener la opción temporal por única vez, durante seis meses por ejemplo, de revisar las normas, actos y decisiones centrales de los ministerios, organismos públicos descentralizados y empresas del Estado, que consideren afecten al interés de la región. Con lo cual, se garantizaría el principio de la seguridad jurídica necesario en todo sistema de derecho y se ejercería el principio democrático de respeto a la voluntad popular.

Otro caso de singular importancia normativa de la Región del Amazonas es el Decreto Regional No. 003-90-AR/RA; por el cual, se solicita al Poder Ejecutivo la derogación de una norma tributaria específica y luego dispone que el Gobierno Regional la deja en suspenso para su ámbito territorial.

Dicha norma tributaria, consagra el llamado “canon” del alcantarillado (artículo 5 del Decreto Legislativo 150 de 1981); que, a juicio de la Asamblea Regional, causa malestar y justa protesta del pueblo de Iquitos. De manera que, en virtud del artículo 190 de la Constitución y del inciso 3 del artículo 27 de la Ley de Bases de la Regionalización, el Gobierno Regional del Amazonas ha ejercido el derecho de iniciativa para la derogatoria del artículo 5 del Decreto Ley 150, que otorga facultades a SENAPA para fijar y actualizar el “canon” y las tarifas por servicios de alcantarillado y agua potable.

En tal sentido, el Decreto Regional es conforme a las normas y principios constitucionales y legales que permiten la integración jurídica del sistema jurídico nacional con el regional. Sin embargo, la segunda parte del Decreto Regional, por la cual deja en suspenso

los efectos del artículo 5 del Decreto Ley 150, mientras el Poder Ejecutivo se pronuncie sobre su derogatoria, quiebra abiertamente el modelo de integración jurídica.

Por cuanto: Primero, el artículo 139 de la Constitución señala que todo lo referido a legislación ordinaria sobre materia tributaria corresponde de manera exclusiva al Parlamento. Segundo, esta potestad tributaria constitucional puede también ser ejercida por los gobiernos locales según el mismo artículo 139 de la Constitución, pero en virtud de una ley que ponga en actividad dicha potestad tributaria constitucional. Tercero, el Poder Ejecutivo ha venido gozando de la potestad de normar sobre materia tributaria, en virtud a la delegación de facultades legislativas, como es el caso del artículo 5 del Decreto Legislativo 150. Cuarto, los gobiernos regionales también podrán normar materias tributarias cuando el Congreso les delegue por ley expresa facultades de legislación tributaria; mandato que, por otro lado, se encuentra expresamente regulado, en sus posibilidades y límites, por el artículo 57 de la Ley de Bases de la Regionalización.

De lo cual se colige que la Asamblea Regional no tiene competencia normativa originaria alguna en materia tributaria, sino sólo derivada; de modo que, la empresa SENAPA de Iquitos se encuentra en su perfecto derecho de inaplicar el mandato de dicho decreto regional que suspende el cobro del “canon del alcantarillado” y, en su caso, acudir a la vía judicial mediante una acción popular, en tanto una norma de carácter administrativo regional vulnera la competencia tributaria exclusiva del Congreso, consagrada en la Constitución y en la legislación.

Sin embargo, como quiera que el proceso de descentralización regional permite el juego flexible entre el gobierno central y los gobiernos regionales, se ha expedido el Decreto Legislativo N° 562, el 4 de abril de 1990, por el cual el Poder Ejecutivo: primero, deja sin efecto el cobro del llamado “canon del alcantarillado” en el ámbito de la Región Amazonas; segundo, transfiere al Gobierno Regional del Amazonas la Empresa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Loreto (SEDALORETO); y tercero, le asigna a la región la atribución establecida en el artículo 5 del Decreto

Legislativo 150, por el cual se autoriza a fijar las tarifas por los servicios de alcantarillado y agua potable.

Con lo cual se descentraliza a la región la potestad reguladora del llamado canon del alcantarillado; pero, por otro lado, pocos días después se dicta el Decreto Supremo No. 029-90-MIPRE, del Ministerio de la Presidencia, por el cual, se produce para el Cuzco la transferencia de SENAPA, pero a las municipalidades provinciales, lo cual pone en evidencia que el proceso de descentralización regional y local que viene realizando el Poder Ejecutivo, no tiene un horizonte jurídico constitucional y administrativo claro, sino que la descentralización se va realizando de manera inconexa, en función de las demandas regionales y locales.

## 2. *Región Puno-Tacna-Moquegua*

Las primeras disposiciones que expide el gobierno regional del sur y del altiplano, son decretos ejecutivos regionales del Consejo Regional, así como decretos regionales y acuerdos de la Asamblea Regional. Son estas dos últimas modalidades de normas las que permiten realizar el comentario siguiente.

Por Acuerdo No. 002-90-AR/RJCM, la asamblea por mayoría de votos adopta para la región el nombre de José Carlos Mariátegui, sustituyendo la que se le asignó en el artículo 1 de la Ley 25035 de creación de dicha región.

Al respecto, se parte de señalar que para dirimir si prevalece el Acuerdo de la Asamblea Regional o la Ley del Congreso, es necesario conocer el reparto de competencias entre la región y el Gobierno Nacional. Sobre el particular, hay que señalar que el nombre no ha sido ni es posible de considerarlo como una materia competencial a distribuir entre los distintos niveles de gobierno, como son las relaciones exteriores o la educación primaria.

Ante esta situación de inexistencia de una lista de competencias propias para cada nivel de gobierno sobre esta materia, es decir a quien le compete poner el nombre de la región, cabe aplicar el principio de la *cláusula residual* explicada más adelante: según la

cual, en un modelo de Estado unitario y descentralizado, frente a un vacío del constituyente o legislador en cuanto al reparto de competencias, se presume una posición de dominio competencial siempre a favor del Gobierno Central; presunción que juega precisamente de manera inversa en el modelo de Estado federal. En tal sentido, le correspondería al Gobierno Central, vía acción popular, incoar dicho Acuerdo 002-90-AR-RJCM en tanto infringe la Ley 25035.

Interesa también comentar el Decreto Regional No. 027-90-CR/RJCM, por el cual el Gobierno Regional suspende definitivamente los trabajos de perforación de la Southern Peru Cooper Corporation que viene realizando en la laguna de Vizcachas, reservando a favor del desarrollo regional los recursos hídricos, así como ordenando que los estudios técnicos realizados por dicha empresa constituyen patrimonio de la Región José Carlos Mariátegui.

Al respecto, es competencia de región el uso adecuado de los recursos hídricos, así como la protección de cuencas, con fines de desarrollo de la actividad agropecuaria, según el literal “f” del artículo 8 de la Ley de Bases de la Regionalización. En el caso concreto, el Gobierno Central ha priorizado por dos años el uso de las aguas del lago Vizcachas, para el afianzamiento hídrico de la laguna Aricota; que, al encontrarse por debajo de su nivel, pone en peligro el riego de la zona agrícola circundante.

De otro lado, considera la Asamblea Regional, esta medida no pone en riesgo las operaciones minero-metalúrgicas de la Southern, por cuanto, el caudal de agua que requiere la empresa puede ser obtenida de las aguas de Tinajones, laguna de Suches, pozos de Huaytire, entre otros.

En tal entendido, la primera parte del Decreto Regional suspendiendo actividades de perforación a la Southern es conforme a las competencias materiales asignadas a los gobiernos regionales por la ley. Sin embargo, en cuanto a hacer suyos los estudios de perforación efectuados por dicha empresa, contraviene lo dispuesto en la propia Ley de Bases de la Regionalización. Por cuanto, los

recursos patrimoniales de la región son los dispuestos en el artículo 75 de la Ley de Bases de la Regionalización; que señala taxativamente bienes y rentas, impuestos cedidos y demás ingresos provenientes de fondos públicos estatales —salvo donaciones—.

Más aún, existe inclusive la prohibición por el artículo 58 de la Ley de Bases de la Regionalización que el Poder Legislativo o Ejecutivo deleguen facultades legislativas o administrativas en materia de derechos de las personas (entiéndase también personas jurídicas) y en asuntos de legislación civil. Que, para el efecto, es reservar de manera exclusiva positiva para el Gobierno Central la regulación del derecho de propiedad —en este caso propiedad intelectual, ver el numeral 6 del artículo 886 del Código Civil—. Garantizando de manera uniforme en todo el país el derecho de propiedad, según dispone el artículo 129 de la Constitución, pero en armonía con el interés social, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 también de la Constitución.

En tal sentido, la suspensión decretada por el Gobierno Regional José Carlos Mariátegui de los trabajos de perforación que realiza la Southern en la laguna Vizcachas se arregla a ley; pero, no el hacer parte de su patrimonio los estudios realizados por dicha empresa, en tanto viola el reparto de competencias expreso en la Ley de Bases de la Regionalización, al vulnerar la regulación de derechos constitucionales asignada en exclusividad al Gobierno Central.

### 3. *Región Grau*

Esta región si bien fue la primera en constituirse, a través de la instalación de su Asamblea Regional el 2 de enero de 1990, ha tomado un poco más de tiempo en publicar sus normas regionales. Pero la rémora ha sido fructífera, debido a que la Asamblea ha aprobado por Resolución Legislativa Regional No. 001-90 su Reglamento de Organización y Funciones que consta de 172 artículos; con lo cual se puede señalar que cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para una producción legislativa ordenada.

Pero, interesa comentar la Resolución Legislativa Regional

No. 003-90, por la cual, se declara la amnistía laboral en favor de los trabajadores del sector público que hubieren sido despedidos, removidos o trasladados, a partir de 1985, violando la Constitución o las leyes. Asimismo, dicha resolución encarga al Consejo Regional que dicte las medidas necesarias para corregir los errores o abusos que se hubiesen cometido.

Al respecto, la Constitución prevé en su artículo 59 que por ley se regule la carrera administrativa (ingreso, derechos y deberes) que corresponden a los *servidores públicos*, así como los recursos contra las resoluciones que los afectan; sin embargo, no están comprendidos en la carrera administrativa los *funcionarios públicos* que desempeñan cargos de confianza o políticos, ni los trabajadores de las empresas del Estado. El Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa, ha reglamentado dicho mandato constitucional, por lo que cabe señalar lo siguiente:

Es inexacta jurídicamente la denominación de trabajadores del sector público que señala la Resolución Legislativa en comentario, por cuanto existen no una sino tres categorías de trabajadores: los servidores, los funcionarios y además los contratados. Quizás al no distinguir jurídicamente estos niveles, el propósito de la Asamblea Regional sea proteger a todos ellos. Si esto fuese así, cabe señalar que los funcionarios que ejercen cargos de confianza (Presidente de Corporación Departamental, Director General y Director Ejecutivo), puestos políticos (Presidente, Parlamentarios, Ministros, Alcaldes, Prefectos y Sub-Prefectos) y los contratados pueden ser absoluta y legalmente removidos, trasladados o destituidos, con excepción claro está de los que provienen por elección popular. Porque, aquellos no gozan de los derechos de hacer carrera pública, estabilidad, sindicalización, huelga, formular recursos contra las decisiones que les afecten, según establece el Decreto Legislativo 276.

En cambio los servidores públicos sí se encuentran protegidos por la Constitución y la ley para no ser trasladados a entidad distinta sin su consentimiento ni ser destituidos, salvo por causales justificadas que prevé la ley taxativamente, según dispone el literal “j” del artículo 24 y el artículo 25 del Decreto Legislativo 276.

Ahora, como la Resolución Legislativa Regional No. 003-90 señala que la amnistía laboral es para aquellos trabajadores del Estado del ámbito regional (departamentos de Piura y Tumbes), cabe pre-concluir que sólo estarían amparados por esta resolución los servidores públicos a quienes se les haya violado los derechos constitucionales y legales.

Sin embargo, al aplicar los principios y técnicas para lograr la integración jurídica de dicha norma con el ordenamiento jurídico nacional, se hace manifiesto que la mencionada resolución constituye una alteración al esquema de la unidad y la autonomía normativa del modelo constitucional peruano. Efectivamente, si identificamos la lista de competencias perfiladas en la Constitución y completadas por la legislación, se colige que de manera exclusiva y excluyente todo lo relativo a legislación laboral y al régimen jurídico de la administración pública, le corresponde al Gobierno Central, según señalan los numerales 4 y 11 del Art. 58 de la Ley de Bases de la Regionalización.

Lo cual no obsta para que el Gobierno Regional pueda destituir a los funcionarios que crea por conveniente de los ministerios y demás organismos públicos que pasan bajo su dependencia, en tanto que los puestos de confianza son desempeñados por funcionarios públicos y son removibles en cualquier momento, a diferencia de los puestos de los servidores públicos que son de carrera administrativa.

En consecuencia, la región no tiene competencia para declarar una amnistía laboral ya que no hay asidero constitucional ni legal; lo cual, no invalida el propósito democrático de dicha norma, pero equivoca jurídicamente la vía para hacerlo.

## V. *CONCLUSION*

Finalmente, cabe dejar sentada la siguiente reflexión: el razonamiento jurídico del legislador y del administrador nacional y regional, deben imbuirse de una mentalidad descentralizadora y pluralista; según la cual, prima el derecho del nivel de gobierno que tiene la competencia para regular determinada materia o ejercer



una función gubernamental. En tal entendido, debe aspirarse a sustituir una mentalidad jurídica tradicional que concibe al ordenamiento jurídico como un sistema de normas único, jerárquico y exclusivo, así como contrarrestar el voluntarismo normativo de las regiones que altera el carácter unitario del ordenamiento jurídico del Estado; lo cual es contrario al modelo jurídico unitario y descentralizado postulado por la Constitución.

La regionalización como proceso democratizador y participativo de la toma de decisiones públicas genera conflictos normativos, pero también permite que se vayan realizando progresivamente los ajustes que se demanden, a fin de lograr la integración jurídica del país. Base institucional necesaria pero no suficiente, para arribar a una solución pacífica y justa de los problemas gubernamentales y sociales del Perú.

Lima, marzo de 1990