

La noción de bloque de constitucionalidad como elemento para la defensa de la normatividad básica de la regionalización

Fausto Salinas Lovón

Egresado de la Facultad de Derecho de la PUC
Presidente de AREMOS

Los acontecimientos jurídico-políticos de los últimos de los últimos meses de 1,990, signados por la voluntad no descentralizadora del gobierno central, obligan a quienes creemos que la regionalización es un mandato constitucional y una necesidad histórica de múltiple paternidad, a encontrar armas para liberar una batalla que lo tradicional parece no estar dispuesta a perder.

La idea de Bloque de Constitucionalidad¹, propia a la doctrina y jurisprudencia españolas, en tanto que es aplicable a las normas de regionalización en el Perú y se trata de una noción que puede tener perfectamente virtualidad jurídica en nuestro país, es un argumento importante en la defensa de las normas básicas del Proceso de Regionalización². Para ello, esta noción puede entenderse como el conjunto de normas constitucionales e infraconstitucionales vinculadas, que regulan, al nivel jurídico más alto, es decir constitucional y primario, determinadas instituciones de la Estructura del Estado, dentro de las cuales, sin lugar a dudas se hallan las regiones, dando lugar en este caso al Bloque de Constitucionalidad de la Regionalización.

En las líneas que siguen veremos las razones por las que tales conjuntos normativos pertenecen al referido bloque y que prerrogativas jurídicas importa ellos.

La pertenencia al bloque se daría por dos consideraciones; en primer lugar porque se trata de normas a las que la Constitución remite para regular ciertos institutos jurídicos previstos en ella; y en segundo lugar, porque se trata de normas que a través de la remisión anteriormente aludida, desarrollan aspectos referidos a la Estructura

del Estado, es decir, a uno de los contenidos esenciales a toda norma fundamental, junto con la regulación sobre derechos y garantías fundamentales.

Según estas consideraciones, el Bloque de Constitucionalidad de la Regionalización estaría conformado por las disposiciones constitucionales pertinentes³, el Plan Nacional de Regionalización, la Ley de Bases de la Regionalización y las Leyes Orgánicas de Creación de las distintas regiones. Respecto de la Ley de Bases, conjunto normativo que no tiene origen constitucional, cabe señalar que por su importancia y contenido complementario a las otras disposiciones primarias, debe ser considerada como parte del referido Bloque de Constitucionalidad, haciendo excepción de la primera consideración antes señalada.

En cuanto a las prerrogativas jurídicas que otorga la pertenencia al Bloque de Constitucionalidad, estas serían fundamentalmente dos. Por un lado estas normas no podrán considerarse como simples leyes ordinarias o leyes orgánicas comunes, sino que deberá entenderse que tienen jerarquía jurídica superior, de orden constitucional o intermedia entre la Constitución a través de otras leyes similares y menos a través de Decretos Presidenciales de Urgencia, sino a través del Procedimiento de Reforma de las Constituciones.

Ahora corresponde establecer la forma como esta noción, propia a otras experiencias constitucionales puede tener virtualidad jurídica en nuestro país; para ello, conviene señalar previamente que, por ejemplo, en la experiencia española, fue el Tribunal Constitucional quien le otorgó la existencia jurídica.

En el Perú, el Tribunal de Ga-

rantías Constitucionales, intérprete máximo de la Constitución, puede acoger esta noción de Bloque de Constitucionalidad tanto para el Proceso de Regionalización como para otros institutos que constituyan también parte de la Estructura del Estado, v.g. Municipalidades, Parlamento, Poder Judicial, etc; para ello deberá hacer uso, además de su condición de controlador e intérprete de la Constitución, de la facultad conferida por el art. 21 de su Ley Orgánica. Según este dispositivo, para que el Tribunal establezca la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma susceptible de Acción de Inconstitucionalidad, tendrá que apreciar adicionalmente a la Carta Fundamental, las leyes que dentro del marco de la carta se hayan dictado para regular la competencia de los órganos del Estado; es decir, las leyes que a nivel primario instrumentan los dispositivos constitucionales, v.g. Plan Nacional de Regionalización, Ley de Bases, Leyes Orgánicas de Creación de las Regiones, etc.

De acuerdo a lo anterior, por vía jurisprudencial, nuestro Tribunal puede establecer la inconstitucionalidad de leyes, decretos legislativos, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que vulneren, tanto la Constitución como las normas legales que constituyen el referido Bloque de Constitucionalidad. Sin embargo, como este dispositivo está ubicado en el título correspondiente a la Declaración de Inconstitucionalidad, su existencia jurídica solo sería plena en este campo, quedando en los otros ámbitos de actuación del Tribunal (Casación de Acciones ámbito, v.g.), sujeta a la voluntad que el mismo tenga para la tutela de las normas que imple-

- (1) La Doctrina Española indujo este concepto en el análisis de la normatividad autonómica, pero fue el Tribunal Constitucional Español el que a través de varias sentencias le dió existencia jurídica. PEREZ ROYO, Javier. "Reflexiones sobre la Contribución de la Jurisprudencia Constitucional Española a la constitución del Estado Autonómico". En: Revista de Estudios Políticos. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Nro. 49, pp. 7-32.
- (2) Entiendase como normas básicas de la regionalización al Plan Nacional de Regionalización, Ley de Bases de la Regionalización y Leyes Orgánicas de Creación de las Regiones, además de las normas de las normas constitucionales pertinentes.
- (3) Las Disposiciones Constitucionales Pertinentes son: las previstas en el capítulo XII del título IV, el art. 79, el art. 165 y las disposiciones transitorias IV y X.

mentan los preceptos constitucionales, sobre todo aquellos referidos a la estructura del estado. La importancia del desarrollo de esta noción en los casos no susceptibles de Acción de Inconstitucionalidad, estriba en que la mayoría de las violaciones a la normatividad básica del proceso de regionalización se

han venido instrumentando a través de Decretos Supremos (D.S. 111-90-PCM, D.S. 104-90-PCM, D.S. 247-90-EF, D.S. 122-90-PCM, etc.), normas que como lo demuestra la Sentencia Nro. 72 del T.G.C., no son impugnables a través de la Acción de Inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de que más adelan-

te se pueda abundar y profundizar el análisis, creo haber aportado un elemento de juicio para la defensa jurídica de las normas básicas de la regionalización, sobre todo ahora que alegremente se pretende modificarlas, sin haberles permitido un tiempo de vigencia mínimo y pleno para su efectivo funcionamiento.