

La Relación Entre el Congreso Nacional y los Gobiernos Regionales en el Marco del Estado Unitario y Descentralizado

Erika García Cobián Castro*

“Partiendo del análisis de los principios de unidad del Estado y de subsidiariedad, la autora analiza el papel del Congreso en el proceso de descentralización y la importancia de establecer mecanismos que permitan la coordinación entre el Congreso y los Gobiernos Regionales, con quienes no solo comparte funciones de representación y producción normativa, sino que además mantiene una relación de competencia que es la que define finalmente sus relaciones de intervención normativa”

Introducción

La distribución del poder y el principio de representación juegan en el Estado constitucional peruano en un doble sentido; por un lado, en ámbito de la diferenciación funcional de las instituciones de nivel nacional y por el otro, en el plano de la distribución territorial del poder.

Si el Congreso nacional se ha atribuido históricamente la calidad de ser el organismo por excelencia de la representación de la voluntad popular-plural y democrática- no puede descuidar que su papel debe definirse, asimismo, en relación con su pertenencia a un Estado unitario y descentralizado, en el que los gobiernos subnacionales, en el ámbito de su competencia territorial, expresan la representación democrática de su población.

En este sentido, el presente artículo tiene como propósito fundamentar la necesidad de fortalecer la relación entre el Parlamento y los Gobiernos Regionales en el marco del Estado unitario y descentralizado, especialmente orientada a articular mejor las facultades normativas que cada institución tiene en el ámbito de su competencia. El tratamiento del tema se circunscribirá a los Gobiernos Regionales, porque respecto del análisis que se abordará, presentan mayores similitudes y puntos de confluencia con el Parlamento nacional, particularmente si tenemos en cuenta que podrían configurar en el futuro verdaderas macrorregiones.

El planteamiento de mecanismos concretos a través de los cuales operativizar las relaciones de comunicación, articulación y colaboración, entre dichas entidades no se encuentra dentro del alcance previsto de este trabajo. Su diseño tendrá que tener en consideración no sólo el marco constitucional, las leyes orgánicas sobre descentralización y el propio reglamento del Congreso, sino también la información que pueda recogerse de los actores que participan en el funcionamiento y gestión de ambas instituciones. Ello exige un compromiso personal en seguimiento al tema previsto y un intento de provocar en los lectores nuevos aportes en el mismo sentido.

1. Congreso Nacional en el Estado Unitario y Descentralizado

La forma de Estado en el Perú se define de acuerdo a la Constitución de 1993 como un Estado unitario y descentralizado.

El Tribunal Constitucional ha afirmado, en reiterada jurisprudencia, que los artículos, 43° y 189° de la norma fundamental, interpretados conjuntamente, diseñan un modelo de Estado, en el que el poder no se encuentra concentrado en un órgano único, central, sino que contempla la posibilidad de transferir facultades de gobierno y normativas a entidades, de ámbito territorial nacional, regional y local, que ayudan al desarrollo integral de la política nacional. Tal distribución de facultades y competencias debe respetar los criterios generales que sobre tal reparto establece la Constitución¹.

* Profesora de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1 Sentencia del Tribunal Constitucional (STC), Expediente N° 006-2008-PI/TC, de 11 de junio de 2008, Fundamento Jurídico (F.J.) 9.

Este modelo exige conjugar dos principios que se presentan en una relación dialéctica: el principio de unidad del Estado y principio de subsidiariedad.

Por el primero de éstos, la unidad estatal se constituye en el fundamento de la organización y marcha de la estructura del Estado peruano, y a partir del mismo, se desarrolla una redistribución funcional y territorial del poder. Y por el segundo, la distribución de competencias estatales, debe considerar que las autoridades más próximas a los ciudadanos se encuentran, en principio, en mejor posición para ejercerlas, articulándose con la exigencia de que los intereses colectivos de ámbito estrictamente local deben ser expresados por quienes tienen legitimación para ello².

La aplicación de estos dos principios en la determinación de competencias de cada nivel de Estado, se realizará de acuerdo al criterio del interés general. Es decir, el principio de subsidiariedad, vinculado a la cercanía de la autoridad a la población, cede a favor de la competencia de entidad central o gobierno nacional, frente a supuestos que afectan un interés mayor de la nación o el interés general del Estado³.

Otro de los criterios que afirman el carácter unitario del Estado es la presencia del principio de la presunción de competencia a favor del Gobierno Nacional, a diferencia de lo que sucede en el Gobierno Federal, donde la presunción de la titularidad de las competencias reside en los gobiernos de cada Estado federado⁴.

En este esquema, el Congreso nacional resulta una expresión directa del principio de unidad del Estado en nuestro ordenamiento constitucional. De acuerdo al artículo 93º de la Constitución, “*Los congresistas representan a la Nación*”, y su producto, la ley, desde una concepción clásica de la misma, será una norma de carácter general y abstracta⁵ respecto del territorio nacional.

Ello se condice con el desarrollo de los Congresos o Parlamentos en el contexto de la formación de los regímenes democráticos y la teoría de la representación política, entre los siglos XVIII y XIX. De acuerdo a sus fundamentos teóricos, el pueblo elige a sus gobernantes y deposita en sus representantes su voluntad, ante la imposibilidad del gobierno ciudadano directo. Se concibe así que, una vez que los ciudadanos elegían a sus representantes, los gobernantes se hacían representantes de toda la nación y no de los ciudadanos en particular. Esta tesis acude a una ficción jurídica de la representación, que consiste en que el gobernante o representante ya no representa sólo a

sus electores, o a una parte del pueblo, sino a la Nación en su conjunto⁶.

Así considerado, el Congreso nacional, es un instrumento del Estado unitario, y sin embargo, no puede desconocer su relación con el proceso de descentralización, y los organismos de gobierno que se reconocen a partir del mismo. El Parlamento no puede darle la espalda a este proceso, porque la descentralización, además de constituir un fin y política permanente del Estado, afecta directamente el *monismo parlamentario*⁷ y el monopolio legislativo que ostentaba claramente durante el siglo XIX.

(..) el Congreso nacional debe articular su actuación con la realidad y funcionamiento de los Gobiernos Regionales, con quienes comparte funciones de representación y producción normativa de rango legal.”

En este sentido, en un análisis del proceso de transformación del Estado de derecho al Estado constitucional, Zagrebelsky respecto de la heterogeneidad del derecho, señala que:

“La Ley –en este punto de su historia- ya no es la expresión “pacífica” de una sociedad política internamente coherente, sino que es manifestación e instrumento de competición y enfrentamiento social; no es el final, sino la continuación de un conflicto; no es un acto impersonal, general y abstracto, expresión de intereses objetivos, coherentes racionalmente justificables y generalizables (...) Además de ser consecuencia del pluralismo político-social que se manifiesta en la ley del Parlamento, los ordenamientos actuales también son el resultado de una multiplicidad de fuentes que es, a su vez, expresión de una pluralidad de ordenamientos. [Estos ordenamientos] pueden ser aceptados para concurrir con normas estatales en la formación de un ordenamiento de composición plural (...) la ley se retrae con frecuencia para dejar sectores enteros a las regulaciones de origen diverso, bien de sujetos públicos locales, en conformidad con la descentralización política y jurídica que marca de forma característica la estructura de los Estados actuales, bien de la autonomía de sujetos sociales colectivos (...)”⁸

2 STC Expediente N° 002-2005-PI/TC, de 18 de febrero de 2005, F.J. 51, citando a De Oliveira Caracho, José Alfredo. Principio de Subsidiariedad de. *Conceito e evolução*. Rio de Janeiro, Forense, 1997, p. 31.

3 STC Expediente N° 002-2005-PI/TC, de 18 de febrero de 2005, F.J. 54

4 STC Expediente N° 002-2005-PI/TC, de 18 de febrero de 2005, F.J. 56

5 Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil*. Editorial Trotta, Madrid, 1995, p. 30.

6 Landa Arroyo, César. “Desafíos y perspectivas para la representatividad parlamentaria en el contexto de la sociedad global” en Landa Arroyo, César. *Constitución y Fuentes del Derecho*. Lima: Palestra editores, 2006, pp. 286-287

7 Zagrebelsky, Gustavo. *Op. Cit.*, p. 39.

8 Zagrebelsky, Gustavo. *Op. Cit.*, pp. 38-39

Por lo tanto, el Congreso nacional debe articular su actuación con la realidad y funcionamiento de los Gobiernos Regionales, con quienes comparte funciones de representación y producción normativa de rango legal. En tal sentido consideramos que, estas funciones resultarían fortalecidas y racionalizadas si de forma ponderada se exigiera en el seno Parlamentario, la presencia de la diversidad regional o subnacional y la previsión de mecanismos de articulación entre ambas instituciones.

Sobre el particular, el Derecho comparado nos permite confirmar esta apreciación y encontrar casos de Estados, ya sea de modelo Federal (Alemania) o autonómico (España), que han determinado la necesidad de contemplar mecanismos de articulación parlamentaria con los entes federados o descentralizados, según sea el caso. Una de las modalidades de articulación viene configurada por la composición de la segunda cámara parlamentaria (Bundesrat) o Senado, que favorece la presencia regional en el ámbito parlamentario.

Por su parte, la Constitución española establece en su artículo 69.5 que, las Comunidades Autónomas, a través de sus Asambleas Legislativas -o en su defecto un órgano colegiado superior- designarán a un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio.

Asimismo, a partir de una modificación del Reglamento parlamentario en 1994, se creó en el propio Senado una Comisión General de las Comunidades Autónomas, en las que participan los presidentes de las Comunidades Autónomas, que no son miembros del Senado, en los principales debates, y otorgando a dicha comisión, la posibilidad de pronunciarse sobre todas las leyes que afecten a las Comunidades Autónomas⁹.

En Alemania, la conformación del Consejo Federal (Bundesrat) incluye a los Presidentes de los Länder, lo que permite la presencia de los entes federados en la federación¹⁰.

Sin pretender aplicar automáticamente estos planteamientos a nuestra propia forma de Estado, distinta a los modelos referidos, si puede aprovecharse la reflexión para valorar en nuestro país, la colaboración y articulación entre Parlamento y Gobiernos Regionales.

2. Relación Entre El Congreso Nacional y los Gobiernos Regionales en el Marco de la Constitución Peruana de 1993: Mecanismos de Articulación

Las relaciones entre el organismo representativo nacional expresado en el Congreso, y un organismo representativo a nivel descentralizado concretado en los Gobiernos Regionales, se definen en escasas disposiciones de jerarquía constitucional.

La Constitución, cuando se refiere a la formación y promulgación de leyes en su artículo 107°, hace expresa alusión a un elemento de conexión entre Parlamento y Gobiernos descentralizados, señalando que también tienen derecho a iniciativa legislativa, los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Por otra parte, el artículo 192° incisos 6) y 7) de la Constitución reconoce a los Gobiernos Regionales la facultad de dictar normas inherentes a la gestión regional y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente. Las ordenanzas regionales, expedidas al respecto, son normas de alcance regional con rango de ley (artículo 200° inciso 4), lo que determina un elemento de confluencia con el Congreso nacional al compartir con este organismo la calidad de fuente de normas con rango ley pero con diferente ámbito territorial.

Con relación a la previsión expresa de relaciones de coordinación, la Ley de Bases de la Descentralización, establece en su artículo 50° una disposición bastante general sobre las relaciones entre el Congreso y los Gobiernos subnacionales, estableciendo que:

“Los gobiernos regionales y locales se relacionan con el Congreso de la República, a través de los Congresistas y sus Comisiones de Descentralización y Regionalización, y de Gobiernos locales en asuntos de iniciativa legislativa, normatividad, intercambio de información y fiscalización. Tienen asimismo el derecho y obligación de participar en el proceso de sustentación y aprobación de sus presupuestos institucionales”.

Resulta significativo que la Constitución y las leyes de desarrollo constitucional que componen el bloque de constitucionalidad, apenas prevean mecanismos o instancias de articulación y colaboración entre el Parlamento y los Gobiernos Regionales. La disposición del artículo 50° de la Ley N° 27783, no ha dado lugar a un mecanismo desarrollado que permita incorporar la perspectiva descentralizada y la participación formalizada de los Gobiernos Regionales en el procedimiento legislativo parlamentario.

Este tratamiento resultaría insuficiente como instrumento de articulación entre el Parlamento y los Gobiernos Regionales. No se deriva de esta norma un mecanismo de comunicación entre ambas entidades, nacional y regional, que haga de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, un espacio de mutua retroalimentación, que trascienda su tarea de informar a los Presidentes Regionales, sobre los proyectos de ley que pudieran abordar materias correspondientes a competencias compartidas entre los gobiernos

9 Ajá, Eliseo. El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. 2ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 2003, pp. 257-258.

10 Ajá, Eliseo. Op. Cit. pp. 245

regionales y el Estado central o afectar intereses del Gobierno Regional¹¹.

Incluso, un indicador de las insuficiencias normativas que fomenten la coordinación entre ambos niveles, puede encontrarse en la diferencia que el propio legislador ha determinado entre las municipalidades y los gobiernos regionales respecto de la asociatividad para articular posiciones de conjunto y de defensa coordinada de intereses. Al respecto, el artículo 125° de la Ley orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, establece que *“las municipalidades tienen como órgano representativo a una o más asociaciones de municipalidades que se constituye conforme a las normas establecidas en el Código Civil”*.

(...) el Congreso nacional debe articular su actuación con la realidad y funcionamiento de los Gobiernos Regionales, con quienes comparte funciones de representación y producción normativa de rango legal (...)

Así, amparada en esta disposición se han constituido la Asociación de Municipalidades del Perú, que agrupa a las Municipalidades Provinciales y Distritales, representadas por sus alcaldes quienes conforman la institución durante su periodo¹² y la Red de Municipalidades Rurales del Perú, que asocia Municipalidades Rurales de diecinueve regiones en el país¹³.

La Ley orgánica de gobiernos regionales, Ley N° 27867, no contiene una norma que disponga o promueva la asociatividad de los Gobiernos Regionales a fin de contar con un órgano representativo de sus intereses y su capacidad de interlocución articulada.

Es más, el Consejo Nacional de Descentralización, creado a partir de la Ley de Bases de la Descentralización (artículo 23°), en el que tenían representación los Gobiernos Regionales, a través de dos representantes, fue fusionado por absorción en la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad incorporante, mediante Decreto Supremo N° 007-2007-PCM.

Con posterioridad a esta decisión, por iniciativa política propia, un conjunto de presidentes regionales determinó auto convocarse para una reunión de coordinación, el día 2 de febrero de 2007, en la que se determinó la creación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales para dialogar concertadamente con el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República y las diversas organizaciones de la sociedad civil¹⁴.

Otro hecho que concierne al análisis de estos instrumentos de coordinación, es la iniciativa del actual Presidente del Congreso de la República, Javier

Velásquez Quesquén, anunciando la creación de una Oficina de coordinación con Gobiernos Regionales y Locales. Su propuesta consiste en atender precisamente los problemas derivados de las limitaciones del actual modelo de relaciones entre Congreso y Gobiernos descentralizados. En tal sentido, ha expresado que:

“(...) como somos una mesa provinciana vamos a ir analizando si se puede equipar en el Congreso una oficina de Participación Ciudadana donde funcionará un ente de coordinación con los gobiernos locales y con los gobiernos regionales, para que a través del Congreso puedan hacerse realidad los proyectos que tienen (...)”

Queremos que el Congreso así como el Estado se convierta en un gran aliado de los gobiernos regionales, para que cualquier iniciativa que se pretenda impulsar en su seno sea consultada con ellos antes de que se promulgue y así evitar posteriores contradicciones que lo único que hacen es paralizar la dinámica del Estado¹⁵

Sin embargo, esta iniciativa no puede omitir en su definición la relación con la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, para evitar duplicidades y contradicciones.

En base a las consideraciones expuestas puede advertirse que los esfuerzos de articulación y coordinación entre Congreso y Gobiernos Regionales, se desarrollan especialmente por la voluntad política de los titulares de las entidades y órganos involucrados, más que por un diseño institucional traducido normativamente en el bloque de constitucionalidad referido al Congreso y la descentralización.

Sin desconocer la importancia que tienen la práctica y costumbres parlamentarias como sustrato de la conducción del Congreso de la República, no debemos descuidar la necesidad de institucionalizar las iniciativas positivas, para contribuir a asegurar que se concreten y fortalezcan sin que dependan exclusivamente de la voluntad política de los actores, así como para que se organicen coherente y racionalmente, evitando incurrir en duplicidades y contradicciones que conlleven a la ineficiencia, deslegitimación y desprestigio de las instituciones involucradas.

3. Necesidad de Fortalecer la Articulación o Colaboración en el Ámbito de Producción Normativa: Leyes y Ordenanzas Regionales

En virtud de la autonomía política, económica y administrativa que se reconoce a los gobiernos

11 Entrevista al especialista en materia de Descentralización, Iván Castillo, Asesor Principal del Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Cooperación Alemana al Desarrollo, GTZ, el día 28 de octubre de 2008. Entrevista realiza al especialista en Descentralización, Johnny Zas Friz Burga, realizada el día 1 de noviembre de 2008.

12 http://www.ampeperu.gob.pe/p_qsomos/p_qsomos.html

13 http://www.remurpe.org.pe/Institucional_somos.php#a2

14 http://www.participaperu.org.pe/apc-aa/archivos/aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/asamblea_nacional.pdf

15 <http://www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/Html/2008-08-10/congreso-tendra-oficina-coordinacion-gobiernos-regionales.html>

regionales en la Constitución (artículo 191°), éstos pueden aprobar ordenanzas regionales en las materias de su competencia (artículo 192° incisos 6 y 7).

Al respecto, es importante tener en cuenta que el artículo 8° de la Ley de bases de la descentralización ha definido la autonomía de gobierno como:

“(…) el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas”.

Si bien el diseño constitucional de la descentralización y las características de los organismos vinculados a ella, definen la convivencia de subsistemas normativos de diferente ámbito territorial correspondiente a los distintos niveles de Gobierno (nacional, regional y local)¹⁶ las relaciones entre dichos subsistemas y las disposiciones que los integran deben contemplar el contenido y alcance de la autonomía y los elementos definitorios de la forma de Estado unitario y descentralizado, descritos en el acápite precedente.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que la autonomía supone un criterio de especialidad funcional y/o territorial, según el cual a cada órgano corresponde desarrollar la específica atribución funcional del poder que la Constitución le asigna con independencia y sin interferencias. Ello establece una garantía para el organismo autónomo-en este caso el Gobierno Regional- que le permita el cumplimiento de las funciones propias y especiales que le han sido atribuidas¹⁷.

Por tanto, no puede pretenderse una relación de subordinación o sujeción de los Gobiernos Regionales al Congreso de la República ni una relación de jerarquía entre las leyes y las ordenanzas regionales. Es más bien una relación de competencia la que debe definir las relaciones entre ambos niveles de intervención normativa. En palabras del Tribunal Constitucional, *“(e) así como se subordina el principio de jerarquía normativa al de competencia (...)”*¹⁸

Adicionalmente, se han incorporado como criterios de definición competencial, el principio de taxatividad y la cláusula de residualidad, según los cuales,

“(…) las competencias regionales sólo serán aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y

en las leyes de desarrollo de descentralización, de modo que lo que no esté señalado en ellas, será de competencia exclusiva del gobierno central. Los gobiernos regionales, por tanto, no tienen más competencias que las que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido. De ahí que se encuentren sometidos al principio de taxatividad, y que las competencias que no les hayan sido conferidas expresamente correspondan al gobierno nacional (cláusula de residualidad)”¹⁹.

Entonces, la autonomía política y normativa reconocida a los Gobiernos Regionales debe ejercerse dentro los límites que establecen la Constitución y las leyes de desarrollo constitucional en materia de descentralización, en base a los principios rectores de unidad del Estado y subsidiariedad, principio de competencia, taxatividad, presunción de competencia nacional y residualidad, así como el criterio de interés general.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional se ha detenido en precisar que la *“autonomía no puede ser confundida con autarquía, por más que puedan desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos”* y ha señalado expresamente que la autonomía regional no puede realizarse, siempre y en todos los casos, con idéntica intensidad. Refiere que dicha autonomía deberá graduar su intensidad, dependiendo de su afectación a intereses supralocales o regionales, y de la confluencia con competencias en las que coparticipan otros órganos estatales²⁰.

La coordinación y articulación coherente entre los subsistemas normativos de rango legal- nacional y regional- dependerán de la comprensión e internalización de los criterios arriba expuestos, además de que las competencias y responsabilidades asignadas se encuentren claramente definidas.

Sin embargo, la realidad ha dado cuenta de que, la coordinación de estos sistemas normativos no se encuentra funcionando sin problemas, y que los principios que deben orientar la articulación, no son asumidos plenamente por las autoridades y funcionarios respectivos. Así, el Informe de “Evaluación del Proceso de Descentralización-Periodo Legislativo 2007-2008” elaborado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, ha encontrado “falta claridad en la asignación de responsabilidades en los distintos niveles de gobierno”.

Si bien esta observación comprende especialmente las funciones y competencias que corresponden a los sectores del Poder Ejecutivo y a los Gobiernos Regionales y Locales, ella tiene su origen en el establecimiento de

16 Defensoría del Pueblo. Uso o abuso de la autonomía municipal: el desafío del desarrollo local. Informe Defensorial N° 133. Lima, febrero 2008, p.23.

17 Alcances conceptuales y breves reflexiones en torno al proceso de descentralización y su regulación jurídica. Documento de trabajo elaborado por Carolina Garcés Peralta para la Organización no gubernamental Manuela Ramos, agosto de 2005.

18 STC Expediente N° 002-2005-PI/TC, de 18 de febrero de 2005, F.J. 45.

19 STC Expediente N°00024-2006-AI/TC, de 13 de julio de 2007, F.J. 6

20 STC Expediente 007-2002-AI/TC, F.J. 9 y STC Expediente N° 002-2005-PI/TC, de 18 de febrero de 2005, F.J. 36 y 37

dichas responsabilidades en las leyes que organizan las funciones de los Ministerios y su adecuación a las leyes orgánicas de la Descentralización. En tal sentido, en el mismo informe se anota que *“el marco normativo actual presenta imprecisiones y vacíos que no permiten tener una imagen clara de lo que debe hacer cada nivel de gobierno”*.

La previsión de mecanismos de articulación entre el Parlamento y los Gobiernos Regionales, podrían contribuir a disminuir en el futuro situaciones de invasión de competencias por desconocimiento del contenido y límite de las que les han sido asignadas; a prevenir conflictos sociales originados por la insatisfacción de los resultados de la determinación de leyes en el Congreso de la República en materia regional, o a reducir los grados de desconexión con la legislación del Estado con los Gobiernos descentralizados, entre otros. Ejemplos de estas situaciones son los casos de las ordenanzas regionales que declaraban a la coca como patrimonio cultural de la nación y legalizaban zonas de cultivo de esta planta. Como se conoce, esta situación tiene causa, entre otros factores, en una omisión legislativa para declarar a la hoja de coca como Patrimonio Cultural de la Nación que corresponde al Congreso de la República²¹.

Asimismo, en otro caso, vinculado a la aplicación del Decreto Supremo N° 004-2008-ED sobre “Políticas sectoriales para la contratación de personal docente en las instituciones educativas públicas de Educación Básica y Educación Técnico-Productiva”, por lo menos 17 Gobiernos Regionales habían anunciado la expedición de ordenanzas regionales dirigidas a dejar sin efecto este decreto en sus respectivos ámbitos territoriales, bajo la afirmación de su inconstitucionalidad y reconociéndose, equivocadamente, competentes para regular dicha materia. Estas declaraciones desconocían que de acuerdo a la Ley orgánica del Ministerio de Educación (artículo 4º), la Ley orgánica de gobiernos regionales (artículo 45º) y Ley general de educación (artículo 80º), las políticas nacionales de educación, básicamente en la contratación y nombramiento de personal, debía ser establecida por el gobierno nacional²².

Es interesante referir un caso que sin ser un conflicto entre normas de distinto nivel territorial, sí expresa la insatisfacción de la determinación legislativa del Congreso: el reciente conflicto suscitado en Tacna a raíz de la aprobación del Proyecto de Ley N° 2713 para modificar el artículo 5º de la Ley N° 27506, Ley de Canon, referente a la distribución del canon minero.

En este orden de consideraciones una necesidad que se deriva de un modelo de Estado unitario y descentralizado, es el establecimiento de mecanismos

que permitan la coordinación entre el Congreso de la República y los Gobiernos Regionales, y en tal sentido, potenciar la participación de estos últimos en la deliberación para la aprobación de leyes nacionales que los afecten.

Refiriéndose al caso español, Eliseo Ajá ha apuntado que se requiere una actuación coordinada de ambas entidades (legislativo y comunidad autónoma), que prevea la colaboración en todos los ámbitos donde resulte conveniente y también las dificultades que la concreta regulación pueda tener en la práctica. Añade que ello parece exigir, a su vez, la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la ley, no sólo porque así se introduciría la previsión de colaboración desde el primer momento, sino porque el alcance mismo de la reforma sería matizado por las posibilidades reales de llevarla a cabo y contribuiría a reducir los conflictos de competencias²³.

Nuestro ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos para la solución del conflicto de competencias, a través del proceso constitucional de competencia o el proceso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, pero ha descuidado los instrumentos de naturaleza preventiva frente tales conflictos. La articulación y colaboración podría contribuir a evitar conflictos de competencia, conflictos sociales y la deslegitimación de la ley del Estado nacional en la realidad regional.

4. Reflexiones Finales

La aproximación a la relación entre el Congreso Nacional y nuestro modelo de Estado unitario y descentralizado, a través del presente artículo, se ha concentrado en identificar los fundamentos democráticos y constitucionales de esta relación así como en postular la necesidad de establecer, institucionalizar, desarrollar o mejorar los mecanismos de articulación y colaboración entre el Parlamento y los Gobiernos Regionales.

Un primer análisis del estado actual de estas relaciones nos llevan a afirmar que las disposiciones del bloque de constitucionalidad que las definen resultan bastante escasas y generales, sin que de ellas se desprendan mecanismos concretos o desarrollados que contribuyan a la colaboración entre ambos niveles de representación y de producción normativa.

Si bien existen iniciativas políticas que promueven canales de información entre el Congreso y los Gobiernos Regionales, requerirían ser formalizadas a través de la definición de procesos de verdadera comunicación entre ambos organismos constitucionales de manera que pudieran contribuir a la racionalidad y sostenibilidad de tales mecanismos.

21 STC Expediente 006-2008-PI/TC, de 11 de junio de 2008, F.J. 35 y STC Expedientes 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados), de 27 de setiembre de 2005, punto 3 del fallo.

22 Informe de Adjuntía N° 001-2008-DP/ACC. Análisis del Decreto Supremo N° 004-2008-ED, que aprueba sobre “Políticas sectoriales para la contratación de personal docente en las instituciones educativas públicas de Educación Básica y Educación Técnico-Productiva”. Febrero 2008.

23 Ajá, Eliseo. El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. 2ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 2003, pp. 250-251.

La materialización de tal articulación promovería la participación de los Gobiernos Regionales en el proceso deliberativo de la legislación nacional que los afecte, contribuiría a internalizar los criterios que definen las competencias de cada nivel estatal, procuraría la coherencia entre los subsistemas normativos, y facilitaría el difícil pero valioso equilibrio entre unidad y diversidad en el Estado peruano.

Es importante reconocer, al respecto, el esfuerzo realizado por Tribunal Constitucional, que a través de su jurisprudencia ha definido los principios que deben orientar la interpretación del contenido de Estado unitario y descentralizado, y en este sentido, las concretas relaciones entre Congreso nacional y Gobiernos Regionales en la determinación de competencias y articulación de su actividad normativa. Sin embargo, a fin

de que la función pacificadora del Tribunal Constitucional se realice, plenamente, estos principios requerirían ser conocidos y asumidos por los actores involucrados. Nuevamente, encontramos que la definición de espacios de participación y comunicación entre Congreso de la República y Gobiernos subnacionales, resulta una alternativa necesaria en este sentido.

La relevancia del tema exige una profundización de los aspectos analizados y el esfuerzo de perfilar propuestas de articulación y colaboración entre ambas instituciones. En tal sentido, las reflexiones contenidas en este artículo pretenden motivar entre la comunidad universitaria el interés y convergencia para el desarrollo de aportes en esta materia, relativamente original en el Perú y de particular trascendencia para la democratización de nuestra sociedad 