Conflicto entre Normas Regionales y Nacionales

Círculo de Estudios de Derecho Constitucional de la Asociación Derecho y Sociedad

El Derecho, independientemente de sus características de vigencia en un espacio y tiempo reales, se materializa en conductas humanas presupuestas, posibles en la realidad y de realización contingente. Así, la norma, como es entendida en el sistema jurídico moderno, es un aspecto más entre otros de aquello que Wernher Goldschmidt llamó "el mundo jurídico".

Como formulación abstracta que es, la norma se limita a señalar conductas humanas que al sujeto de poder le interesa que se verifiquen en la realidad. Pero dado que depende de la voluntad humana la realización o no de la conducta querida por la norma, los hechos finalmente sobrepasan el ámbito de lo normado en abstracto (ya que es imposible prever todas las conductas dables en la realidad).

Tanto es así que los hechos (las conductas) pueden contradecir lo normado. Entonces, una cosa es la valoración que pueda hacerse de la norma y otra la de su efectividad concreta.

En lo que concierne al sistema de la regionalización en el Perú, constatamos que lo querido por su sistema normativo no se cumple necesariamente en la realidad de los hechos. En base a esta constatación este trabajo pretende ofrecer algunas pautas de aplicación de la normatividad pertinente, en vista del manejo poco riguroso que de ella puede hacerse. Porque la norma contiene, entre otras cosas, una decisión (que responde a consideraciones extrajurídicas) tomadas respecto a modelos a seguir, lo cual puede producir incoherencias legislativas o un modelo finalmente asistemático. Pero admitida ya la postura positivista, y en consecuencia todo el sistema de la regionalización es rigurosamente vinculante (sin perjuicio del análisis de su rigurosidad lógica y su validez deontológica), lo aquí ofrecido son criterios técnicos para su aplicación concreta, formulados a la luz de la doctrina constitucional y del Derecho comparado en esta materia.

La Regionalización

En términos muy generales, la regionalización implica la "distribución" de potestades del poder del Estado nacional a entidades menores en cuanto a espacio y colectividad, de igual jerarquía entre sí (las regiones). Esa distribución supone una "auto-desatribución" por parte del Estado de un sector de su poder. Pero para entender a qué nos referimos con tales afirmaciones es necesario hacer algunas precisiones terminológicas y conceptuales previas.

Por poder, en general, entendemos la posibilidad real de un sujeto de lograr se verifique determinados hechos en la realidad. Restringiéndonos al campo de los fenómenos sociales, el poder es la capacidad real de un sujeto social de lograr ciertas conductas al interior de una sociedad dada. Y precisando lo que entendemos por "poder político" (una de las varias modalidades de poder en la sociedad), diremos con Duverger (2), que estamos hablando de aquél poder que reside en los titulares de la institucionalidad de tal sociedad. Es decir, aquellos sujetos legitimados para actualizar el poder político. En el sistema jurídico moderno se concibe al Estado (ente abstracto) como el sujeto que ejerce soberanamente y exclusivamente el poder político (3), precisamente a través de los medios que le ofrece el Derecho (las normas).

La teoría moderna del Estado lo concibe como el sujeto máximo titular del poder político: sólo él está autorizado a ejercer tal poder. Y esta autorización deriva a su vez del colectivo social, verdadero titular soberano del poder. Y resulta 'soberano' en tanto simplemente no existe otra fuente de poder por encima de dicho colectivo (formalizado en el concepto de "nación", que sea capaz de vincularlo de modo alguno. El Estado sería únicamente una de las varias formas que ha adoptado la sociedad para organizarse y, en ejercicio de su soberanía, regular su vida autovinculándose a él (4).

Las potestades concretas que configuran el poder del Estado, son a él "atribuidas" -en sus diversos órganos y funciones- por el colectivo soberano mediante un acuerdo colectivo -y en tanto soberano, obviamente libre- manifestado en la "constitución del Estado". Es ésta la consagración de una institucionalidad en una sociedad. Estas consideraciones nos llevan a concluir que la titularidad del poder político por parte del Estado es no sólo autorizada sino también precisada en sus diversos componentes por el soberano, mediante atribuciones que configuran la institucionalidad política de la sociedad.

Es esta configuración institucional política de la sociedad (Constitución del Estado) la que determina las competencias de los órganos estatales mediante la atribución de funciones o potestades. Y en cuanto a la regionalización en el Perú, podemos obtener de la Constitución Política del '79 un listado de atribuciones de la que se priva o se le hace compartir el Estado a favor de las regiones o en concurrencia con ellas.

Sin embargo, se percibe a través de las normas constitucionales -el llamado bloque de constitucionalidad (5)- y normas legales pertinentes (6) la falta de claridad en el diseño de la organización regional en cuanto a sus atribuciones, creando la duda de que si lo que se busca es la "descentralización" del poder central o sólo su "desconcentración".

Por desconcentración se entiende la ampliación del ámbito de decisiones de una organización determinada, es decir, la creación de nuevas dependencias de un mismo órgano en lugares distintos del lugar de sede de la organización desconcentrada. En contraposición a esta idea, la descentralización implica la creación de nuevos órganos, los que a su vez tendrán la potestad de formar su propia voluntad, aunque sin rebasar el marco del ordenamiento central. La descentralización política, en fin, significa que los órganos creados a su amparo, tienen capacidad de formar su propia voluntad, dentro de su marco de competencias (en éste caso, territorial). Sin embargo, el modelo propuesto por la constitución -al parecer intencionalmente- no es claro en afirmar la autonomía política de las regiones, la cual es base indispensable de toda alternativa de descentralización.

Actualmente es fácil constatar que el Estado peruano no representa al conjunto social que dice interpretar. Se impone a éste, mas no es su legítima expresión, a través de instrumentos desarrollados a lo largo del tiempo, como el de un patrón de "desarrollo" y una estructura institucional centralizada en la capital. Por ello la descentralización es ya una reivindicación nacional. Sin embargo, esto no significa que no haya defectos, insuficiencias e incoherencias en el modelo escogido por la Constitución. Por ejemplo, no se ha previsto en el llamado bloque de constitucionalidad mecanismos para resolver conflictos que puedan suscitarse entre normas del ordenamiento nacional y los ordenamientos regionales; tampoco se ha previsto órganos jurisdiccionales competentes para resolver dichos conflictos.

La Constitución de 1979 (entre sus artículos 259 y 268), el Plan Nacional de Regionalización, la Ley de Bases de Regionalización y las diversas Leyes Organicas de creación de las Regiones conforman los que Pedro de Vega denomina "el bloque de constitucionalidad" (7), concepto que denota el conjunto de normas, incluyendo la Constitución, que configuran, complementando a ésta, la estructura y funciones de la institucionalidad política del Estado. Así, la interpretación de la normatividad referida al proceso de regionalización debe hacerse de manera sistemática, en concordancia al resto de disposiciones contenidas en el bloque de constitucionalidad.

Nos limitaremos aquí a esbozar los eventuales casos de conflictos entre Leyes nacionales y regionales.

La Cuestión en el Derecho Comparado

La coexistencia de un ordenamiento jurídico nacional y otros ordenamientos jurídicos regionales o federales ha hecho necesario que las legislaciones y la doctrina vayan creando distintas formas de articulación entre los mismos y respuestas a eventuales conflictos, sin desnaturalizar la esencia de sus propios Estados.

En los Estados Unidos, caso típico de federalismo, existe en la Constitución una cláusula incontrovertible, denominada "de supremacía nacional", que resuelve que, en caso de conflicto normativo entre un Estado federal y la legislación nacional, se actúa de la siguiente manera:

a) Prima el Derecho federal cuando actúa dentro de los límites planteados por la Constitución.

b) Prima el Derecho nacional por razones de competencia, cuando el Estado federal legisla sobrepasando los límites constitucionales.

Estas dos soluciones, aún poco precisas, han sido matizadas jurisprudencialmente por ciertos elementos como la determinación de la materia a que se refiere la legislación controvertida, y la relación de ciertas materias para fines propios del respectivo Estado federal (*necessary and proper clause*).

Es importante anotar que las respuestas en éste país han sido diversas y aún contradictorias según los casos. No existe pues una solución unívoca frente a los conflictos sobre materias que no han sido señaladas como de competencia de la Unión.

En el caso de Alemania, el reparto de competencias y la solución de posibles conflictos se determina según las reglas siguientes:

a) Los Estados federados tienen derecho a legislar en la medida que la Constitución no atribuya tal potestad al Estado nacional (claúsula residual a favor de los Estados federados).

b) La Constitución establece competencias legislativas de dos tipos: exclusiva y concurrente. La primera se refiere a la facultad legislativa en materias autorizadas por una Ley federal a los Estados federados, en tanto la segunda permite a los Estados federados legislar en materias que corresponden a la Federación, mientras ella no lo haya hecho aún.

En el caso de Italia, que es un estado regional -en el que se encuentra dos tipos de regiones y por tanto dos distintas formas de articulación- en teoría no debería caber posibilidad alguna de conflicto normativo, ya que el ámbito de competencias está determinado legislativamente, teniéndose como principio el de la autonomía regional. Sin embargo, se dan conflictos cuando las Leyes-marco (nacionales), que deben dar lineamientos generales a ser desarrollados por la normatividad regional, son excedidas por las regiones o reducen notablemente las posibilidades de la normativa regional (casi agotando esas posibilidades). En la práctica la normativa regional está sujeta a ciertos límites más allá del competencial y material: el de los principios nacionales impuestos por reformas a nivel nacional y por los intereses nacionales y los de las otras regiones. Así, teniendo en cuenta éstos principios, y en casos concretos, frente a controversias entre el Estado y las Regiones, será la Corte Constitucional la que medie en torno al cumplimiento de los mismos - generalmente dándole la razón al Estado muchas veces por motivos políticos.

Por último, en España, las Comunidades Autónomas tienen delimitadas sus competencias por la Constitución y sus respectivos Estatutos Autonómicos, estando claramente determinado que a la legislación nacional corresponde "lo básico" y a las normas autonómicas el "desarrollo" de tal regulación básica. Se presenta así una situación similar a la de Italia en cuanto al caso de la concurrencia de las Leyes- marco y las normas regionales. Pero en España ya el Tribunal Constitucional se ha pronunciado señalando que "el Estado no puede agotar la regulación de la materia; que es menester que se reserve un ámbito sustancial de la misma a las Comunidades Atonómicas para que puedan ejercer sus propias competencias normativas". El principio fundamental a tenerse en cuenta es pues el de la competencia y no el de la jerarquía normativa.

Leyes Nacionales y Leyes Regionales

Para la elaboración de las leyes regionales, la Asamblea Regional (órgano legislativo) requiere de delegación expresa del Congreso Nacional, salvo en algunas materias de regulación autónoma muy puntuales, como el del presupuesto regional. Carecen pues de potestad legislativa originaria, lo que lleva a concluir que no poseen autonomía política, entendida ésta como capacidad de tomar decisiones propias que les atañen. Se percibe una falta de claridad en el diseño de la organización regional, tal vez por el temor de los constituyentes de generar la fragmentación nacional. De ser cierta ésta hipótesis, la poca precisión en el modelo lleva a pensar en si lo que realmente se pretende con la regionalización es la descentralización del país o sólo se la admite como una desconcentración del aparato adminstrativo estatal.

Por otra parte, para las labores gubernativas y de ejecución de las Regiones se ha previsto la existencia de un Con-

sejo Regional, elegido entre los integrantes de la Asamblea. Cada uno de los miembros del Consejo tiene a su cargo la dirección de una Secretaría Regional (especie de ministerio a escala regional).

La estructura arriba esbozada hace necesario prever que, para su real operatividad, cada instancia regional puede emitir la normatividad requerida para regular diversas actividades. Si a ésta necesidad se le añade la poca claridad en la distribución de las competencias entre el Gobierno Central y las Regiones, y por tanto entre las Leyes nacionales y las regionales, puede avizorarse la amplia gama de conflictos (concurrencia) entre ambos ordenamientos.

Las leyes regionales son normas aprobadas por las Asambleas regionales con igual obligatoriedad que las emitidas por el Congreso nacional, pero su ámbito de aplicación se circunscribe al territorio de la Región respectiva. En principio las Leyes regionales sólo pueden aprobarse previa transferencia de facultades legislativas por parte del Congreso nacional. Pero también se regulan por Leyes regionales materias propias del ejercicio gubernamental regional, como la organización del Gobierno regional, el presupuesto regional, el Plan de Desarrollo regional y la cuenta regional, entre otras (art. 22 de la Ley de Bases de Regionalización); deben ser aprobadas por la mitad más uno del número legal de miembros de la Asamblea. No existe disposición similar respecto de las Leyes aprobadas por delegación hecha por el Congreso nacional, aunque de acuerdo con el sentido de dicha Ley debiera pedirse en estos casos una votación calificada. Las Leyes aprobadas en virtud de su propia competencia por las Regiones sólo requieren la promulgación del Presidente de la Asamblea, quien lo es también del Consejo Regional. En cambio, las Leyes aprobadas en consecuencia de delegación del Congreso nacional son remitidas al presidente de la República para su promulgación; éste puede observarlas o aun vetarlas. El derecho presidencial de veto sólo puede ejercerse en los supuestos enumerados en la Ley de Bases. El problema es que estos supuestos están formulados en términos muy generales, lo cual puede otorgar amplia discrecionalidad al Presidente de la República, resultando una real restricción de la actividad legislativa regional.

Aparte de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad en materia de regionalización que expresamente hacen prevalecer las disposiciones nacionales sobre las regionales, no existen muchos elementos para resolver probables casos de conflictos normativos entre ambos ordenamientos.

Posibles Salidas Aplicables al Caso Peruano

Luego de haber reseñado brevemente algunos casos del Derecho comparado y de haber dejado indicado el problema del conflicto normativo en el caso de la regionalización en el Perú, trataremos de extraer algunos principios que podrían aplicarse a nuestro sistema:

Principio de Unidad y Autonomía. Se resume en la posibilidad de dar a las regiones autonomía normativa plena en la medida que no afecte la unidad ni los intereses fundamentales de la Nación. Este principio ha sido recogido de una u otra forma en los distintos modelos antes presentados. El problema es que carecemos de una legislación (como la tienen Alemania o Italia) que contenga claramente las atribuciones en las que se base la autonomía de las regiones, lo que podría crear, bajo el nombre de "el interés estatal", el recorte de tal autonomía.

Principio de Competencia. Nuestra Constitución no contempla las competencias regionales de un modo deseable. La generalización con la que han sido previstas lleva a confusiones que pueden degenerar en algún caso de concurrencia con la legislación nacional, como la posibilidad de una contradicción sobre la misma materia, es decir un conflicto normativo. Así, se dan casos de materias sobre las cuales ambos ordenamientos tienen competencia legislativa, sin haberse previsto, por ejemplo, una fórmula de cláusulas generales" (8). Tampoco se plantea el tema de aquellas materias no delimitadas específicamente en la Lay de Bases: se crea la duda acerca de si son de competencia regional o estatal, lo que no ocurre en Alemania con el principio de la cláusula residual. Al respecto, el Doctor César Landa opina que "...si bien esta cláusula residual no está consagrada explícitamente (...) a partir del principio de unidad (...) cabe formular la tesis (...) de modo que todo lo que está fuera de las listas de competencias de los gobiernos regionales corresponde a la competencia exclusiva del Gobierno Central.

Dentro del concepto de competencia se puede dar la "competencia exclusiva", por la que, si bien la materia a legislar es la misma, cada ordenamiento tiene distintas atribuciones para distintos aspectos, con lo cual, en principio, no cabría el conflicto; y la "competencia concurrente", donde ambos ordenamientos tienen competencia, pero el Estado sólo en un ámbito general, dejando la dirección y ejecución específica de la materia al ordenamiento regional. Tampoco cabría en este caso la posibilidad de un conflicto, pues se trataría de un supuesto similar a la relación entre una Ley y un Decreto que reglamenta y ejecuta dicha Ley. En Italia se denomina competencia compartida y concurrente al que la Ley regional respete las Leyes estatales que ya regulan determinada materia, mientras lo aquí descrito como concurrente es llamado por los italianos "potestad legislativa integrativa".

Principio de Jerarquía. No es aplicable al supuesto conflictual planteado, pues este principio implica la subordinación de un ordenamiento al otro, lo que niega la autonomía en la decisión al primero. En realidad, esto funciona sólo dentro de un mismo ordenamiento, en el que hay una jerarquía rigurosa entre sus niveles normativos. Pero la doctrina entiende a los sistemas federales y regionales como ordenamientos paralelos al nacional o central, en igualdad de capacidad decisoria, lo que se manifiesta, legislativamente, en que la Ley regional tiene la misma jerarquía que la Ley nacional.

•

NOTAS

(1) GOLDSHMIDT, Wernher. *La Teoría Trialista del Derecho.*

(2) DUVERGER, Maurice. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.*

(3) Ibid.

(4) KAPLAN, Marcos. *Formación del Estado Nacional en América Latina.*

(5) SALINAS, Fausto. "La Noción de Bloque de Constitucionalidad". En: *Derecho & Sociedad*, Nº 4, diciembre 1991.

(6) Plan Nacional de Regionalización, Ley de Bases de la Regionalización y Leyes Orgánicas de creación de cada una de las regiones.

(7) Entiéndase por "bloque de constitucionalidad" a la Constitución, como la normatividad suprema de la organización del Estado, y las normas de inferior rango que completan o complementan tal sistema organizativo, desarrollándolo. Tal es el caso de la Ley de Bases de la Regionalización, del Plan Nacional de Regionalización y las Leyes orgánicas de creación de cada una de las regiones.

D&S