

La regionalización en el régimen constitucional peruano

César Ochoa Cardich

Profesor de Derecho Administrativo en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

I. EL MODELO DE REGIONALIZACIÓN DE 1979: DESCENTRALIZACIÓN CENTRALISTA.

El modelo de la Constitución Peruana de 1979 de organización de la estructura del Estado estuvo definido como «unitario representativo y descentralizado» en su artículo 79 y otorgó rango constitucional a un nivel de gobierno y administración nuevo y diferenciado del nivel central: los gobiernos regionales.

La hipótesis del presente trabajo pretende demostrar que la descentralización regional fracasó en el marco constitucional de 1979 siendo una manifestación más de lo que Mariátegui denominó alguna vez «descentralización centralista»⁽¹⁾. Como cuestión previa debemos precisar que el concepto de descentralización no implica una ruptura con el unitarismo del Estado Peruano⁽²⁾ aunque signifique distribución territorial del poder. Existirá descentralización en la medida que se establezcan organismos de gobierno diferenciados del Gobierno Central al cual se transfieran o asignen determinadas atribuciones y competencias.

Como se precisa en la doctrina⁽³⁾ la distribución de competencias es garantía de la autonomía territorial. Así, como señala La Pérgola:

«No se trata, por tanto, de muchas atribuciones fraccionadas y confusas sino de atribuciones más reducidas e incluso pocas, si es preciso, pero claras y

conferidas sin ningún tipo de dudas».

El modelo de regionalización peruano de 1979 no otorgó competencias claras y delimitadas puesto que el artículo 261 les confirió competencia, dentro de su territorio, en materia de salubridad, vivienda, obras públicas, vialidad, agricultura, minería, industria, comercio, energía, previsión social, trabajo, educación primaria, secundaria y técnica; y las demás que les son delegadas conforme a ley. En resumen, se confería competencias a las regiones en la mayoría de materias en que es competente el Gobierno y la Administración Central.

En esa misma dirección, el inciso 3 del artículo 265 estableció que correspondía a la Asamblea Regional-órgano legislativo del Gobierno Regional- ejercer las competencias legislativas y administrativas que expresamente le deleguen los poderes legislativo y ejecutivo del nivel central.

Así, ni la Constitución de 1979 ni la Ley de Bases de Regionalización permitió a las regiones desarrollar una normatividad legislativa ni administrativa originaria sino delegada previa autorización del Congreso o del Poder Ejecutivo del nivel central.

La autonomía radica en la potestad que tiene un ente público de promulgar leyes en sentido material destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal⁽⁴⁾. En materia de competencias legislativas regio-

(1) Citado por PANIAGUA, Valentín. «La Regionalización». En: *Lecturas sobre temas constitucionales*, No. 8, Comisión Andina de Juristas, Lima 1992, pág. 89.

(2) LANDA, César. «Balance constitucional de la Regionalización». En: *Derecho*, Nos. 43 y 44, Lima 1989-1990, pág. 218.

(3) LA PÉRGOLA, Antonio. «La técnica constitucional de la autonomía». En: *Ius et Praxis*, No. 11, Lima, junio 1988, pág. 14.

(4) FERRANDO BADIA, Juan. Citado por LANDA, César. En: *Op. cit.*, pág. 228.

nales sólo se confirió éstas con carácter originario y autónomo para materias relativas a su autorganización:

- Dictar las normas de organización interior.
- Aprobar el presupuesto de la región.
- Aprobar el Plan Regional de Desarrollo.

En resumen, las regiones en la Constitución Peruana de 1979 fueron entidades territoriales de redistribución espacial que jurídicamente carecieron de un auténtico poder legislativo en las competencias a las que hizo referencia el artículo 261. Las regiones organizadas por la Constitución de 1979 no pasaron al nivel político sino que fueron configuradas como entidades descentralizadas de nivel administrativo *stricto sensu*. En consecuencia, no cabe hablar de autonomía política sin potestad legislativa propia ⁽⁵⁾.



Las diferentes formas de estructura de Estado que existen en el mundo contemporáneo pueden ser agrupadas o clasificadas bajo el siguiente esquema:

Estado Unitario, Estado Regional, y Estado Federal.

A su vez, dentro del Estado Unitario podemos distinguir tres variantes fundamentales: El Estado Unitario Concentrado, el Estado Unitario Desconcentrado y el Estado Unitario Descentralizado. El Estado

Unitario Concentrado casi no existe hoy día en la actualidad salvo en países de ínfima extensión territorial en los cuales se establece un único nivel de gobierno que goza de poder de decisión para obligar a todo el territorio estatal con un orden jurídico único, producido desde el centro de la estructura. El Estado Unitario Desconcentrado se caracteriza porque el nivel central ejecuta sus decisiones mediante funcionarios jerarquizados y subordinados de éste a los cuales puede delegar algunas competencias⁽⁶⁾. El Estado Unitario Descentralizado administrativamente es un tercer modelo de estructura que con algunos matices peculiares corresponde a la regionalización peruana de la Constitución de 1979. En esta descentralización administrativa se constituyen entidades administrativas relacionadas directamente con el nivel central, con un relativo grado de autonomía para actuar discrecionalmente pero enmarcadas por los parámetros de la política que les determina el centro.

El modelo de descentralización de 1979 y su desarrollo en la Ley de Bases de Regionalización No. 24650 correspondió al tipo de Estado de descentralización administrativa. Los entes territoriales regionales no fueron propiamente autónomos pese a que la Carta de 1979 declaraba su «autonomía económica y administrativa» en su artículo 261 puesto que no se les reconocía explícitamente la autonomía política que corresponde a la estructura compleja del Estado regional o federal. La denominación de regiones no debe confundirnos con el modelo de Estado Regional puesto que en éste la autonomía territorial está garantizada por la Constitución mediante la asignación de competencias exclusivas en favor de la Región.

La autonomía política no sólo consiste en la potestad del ente público de aprobar y promulgar leyes en sentido material -como las leyes regionales- sino que implica necesariamente capacidad legislativa originaria. En consecuencia, tratándose de las regiones peruanas en el modelo constitucional de 1979 es más adecuado referirse a entidades territoriales autárquicas -no autónomas- dentro de un régimen de Estado unitario de descentralización administrativa.

Más aun, el artículo 58 de la Ley de Bases de Regionalización previó mayores restricciones a la potestad legislativa al establecer taxativamente una serie de materias que no podían ser objeto de delegación legislativa o administrativa a los Gobiernos Regionales.

(5) LEGUINA VILLA, Jesús. «Las Comunidades Autónomas». En: La Constitución Española de 1978. Estudio Sistemático dirigido por los profesores. Alberto Predieri y E. García de Enterría, Civitas, Madrid, 1984, pág. 812.

(6) NOGUEIRA, Humberto y CUMPLIDO, Francisco. Derecho Político. Cuadernos Universitarios, Santiago, 1987, pág. 439.

La misma Carta -supuestamente descentralista- de 1979 impuso un estricto control preventivo de oportunidad del nivel central mediante la previsión constitucional del artículo 267 de la potestad de veto del Presidente de la República de las leyes regionales. Este control preventivo es una inequívoca manifestación de centralismo y de la carencia de autonomía política regional. El veto se podía ejercer cuando la legislación delegada ejercida por las regiones no se encuadraba a juicio del nivel central dentro de las condiciones establecidas en el artículo 57 de la Ley de Bases de Regionalización⁽⁷⁾ y en base al principio de «subordinación a la legislación nacional» previsto en el artículo 266 de la Carta de 1979.

En sustento a nuestra hipótesis que sostiene que se configuró un modelo de Estado Unitario descentralizado administrativamente cabe mencionar que las competencias administrativas fueron mayores que las legislativas siendo desarrolladas extensamente en los artículos 7 y 8 y Primera Disposición Complementaria y Transitoria de la ley No. 24650. El ejercicio de estas competencias administrativas se ejercía por el Consejo Regional -órgano ejecutivo de la Región- mediante Resoluciones y Decretos Regionales que no podían ser objeto de control preventivo de oportunidad por parte del nivel central.

Asimismo, se estableció en la LBR rígidos controles de tutela o de supervisión del Poder Ejecutivo central a los entes descentralizados regionales en el artículo 52. La referida norma establecía una relación normativa de tutela, en nuestra hipótesis, porque previó que:

- Corresponde al nivel central a través de los órganos de los ministerios y organismos centrales definir la política y emitir la normatividad sectorial correspondiente. A los órganos de la Región sólo les correspondió ejecutar la política y adecuar las normas sectoriales correspondientes.

- Las políticas sectoriales son formuladas por los organismos centrales, aunque se utiliza el concepto de «concertación y coordinación» con los gobiernos regionales. La Región deberá informar periódicamente al nivel central en lo concerniente al cumplimiento de las políticas sectoriales. Los ministros y jefes de organismos centrales supervisan la aplicación de la política sectorial por parte del Gobierno Regional.

- El Presidente del Consejo Regional mantiene informado al Presidente del Consejo de Ministros sobre el ejercicio de las competencias administrativas delegadas por el Poder Ejecutivo central.

En el Derecho Comparado se considera a la descentralización francesa como un arquetipo de Estado Unitario de Descentralización Administrativa. Señalemos algunas características y matices en relación al modelo de regionalización de la Constitución Peruana de 1979:

“...las regiones en la Constitución Peruana de 1979 fueron entidades territoriales de redistribución espacial que jurídicamente carecieron de un auténtico poder legislativo en las competencias a las que hizo referencia el artículo 261”

- Los controles de tutela son más rígidos en el modelo francés y están bajo la dirección de un delegado del gobierno en las colectividades territoriales a cargo de los intereses nacionales, la fiscalización administrativa y del respeto a las leyes.

- La tutela implica una relación que confiere una potestad de carácter ilimitada conferida por la ley al nivel central sobre los entes descentralizados y particularmente sobre sus actos a fin de cautelar el interés general⁽⁸⁾.

- Los entes descentralizados no participan ni directa ni indirectamente en las decisiones del nivel central por no existir relaciones de asociación. En el modelo peruano de 1979 se previó dos manifestaciones de relaciones de asociación con el nivel central: La composición regional del Senado -que nunca operó- y la iniciativa legislativa de las regiones en las materias que les son propias. Las relaciones de asociación con el

(7) En materia tributaria esta norma estableció en su inciso 5 que la ley autoritativa de delegación determinaba todos los elementos constitutivos del tributo configurando una grave limitación a la autonomía económica y financiera a la que vaciaba de contenido.

(8) NOGUEIRA, Humberto y CUMPLIDO, Francisco. Op. cit., pág. 323.

nivel central son peculiaridades del Estado Federal y del Estado Regional.

- En el Estado Unitario de Descentralización administrativa francés y peruano hay una sola Constitución: La del Estado Unitario. En el Federalismo hay una Constitución Federal pero los estados miembros tienen o pueden darse su propia Constitución. En tanto que en el Estado regional español la Constitución es única en todo el territorio pero las Comunidades Autónomas pueden aprobar sus Estatutos Autonómicos que son conceptuados como norma institucional básica o Constitución de la Comunidad Autónoma⁽⁹⁾.

- No hay jurisdicción propia en los entes descentralizados administrativamente: sólo hay un Poder Judicial del nivel central.

Por último, nos referiremos al financiamiento de los Gobiernos Regionales. Bajo el modelo de «descentralización centralista» de 1979 y según cifras oficiales su financiamiento tuvo como fuente en un 90% transferencias del Gobierno Central durante su corta vigencia. En el Derecho Comparado se prevé como fuentes de financiamiento, además de los ingresos del Gobierno Central: Ingresos tributarios por participación o aplicación de tributos nacionales; ingresos fiscales por creación de tributos regionales; operaciones de endeudamiento y fondos de compensación regional⁽¹⁰⁾.

II. LA REGIONALIZACIÓN EN LA CARTA DE 1993: ¿MODELO PARA DESARMAR?

La Carta de 1993 tiene dentro de sus más notables deficiencias el desarrollo de la descentralización que, en nuestro concepto, constituye un retroceso en relación a los tímidos avances de la Constitución de 1979 y la LBR configurando la culminación de un proceso para desarmar la regionalización que se inicia a raíz de la ruptura del orden constitucional en abril de 1992. El 17 de abril de ese año el Poder Ejecutivo de facto constituido como «Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional» dispone mediante el Decreto Ley No. 25432 la disolución de las Asambleas y Consejos Regionales y la constitución de Consejos Transitorios de Administración Regional, integrados por siete

miembros designados por Resolución Suprema por el Presidente de la República y dependiendo funcionalmente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Los referidos Consejos Transitorios de Administración Regional, tres años más tarde, siguen vigentes y la nueva Carta de 1993 los reconoce en su Disposición Final y Transitoria Decimotercera mientras no se constituyan las regiones y hasta que se elija a sus presidentes de acuerdo con la Constitución.

La Carta de 1993 proclama la autonomía política de las Regiones en su artículo 197 pero no garantiza el contenido de ésta remitiendo a la legislación de desarrollo precisar aspectos fundamentales de su organización y funciones. Este punto de partida demuestra el desinterés del constituyente de 1993 por la regionalización puesto que como afirma La Pérgola⁽¹¹⁾:

«Es sabido que la técnica de la distribución de competencias es el problema central de la autonomía y, en todos los Estados modernos descentralizados, (...) tiene un significado en definitiva análogo al de la separación de poderes: si la separación de poderes es garantía del individuo, la distribución de competencias es garantía de la autonomía territorial».

En consecuencia, la autonomía política declarada si no tiene garantía en la norma constitucional -«la competencia de las competencias» para los alemanes es una autonomía nominal o «semántica» como Loewenstein llamaba a las Constituciones que no garantizaban la limitación del poder. En resumen, es un tributo que rinde el vicio a la virtud.

Cierta tecnocracia considera erróneamente que la distribución territorial del poder es un obstáculo para el desarrollo de la economía de mercado y con este pretexto pretende fundamentar un modelo centralista y anacrónico de Estado Unitario por el temor de que las regiones pudiesen desarrollar una política de signo contrario a la del Gobierno Central. Se llega al extremo de afirmar que al ubicar el texto constitucional a las regiones al final del título de la Estructura del Estado: «se contribuye a que se mantenga en la opinión pública la idea equivocada de que los gobiernos regionales son algo más que instancias ejecutivas descentralizadas; que tienen facultades para dictar algo parecido a leyes

(9) LEGUINA, Jesús. Op. cit., pág. 791.

(10) Nótese la diferencia con los gobiernos locales en los que la fuente del Tesoro Público no es significativa. Como se señaló las Regiones carecieron en la práctica de autonomía financiera para la creación de tributos. Cabe señalar que el Fondo de Compensación Regional fue previsto en el artículo 263 de la Constitución de 1979 como un instrumento de redistribución de recursos entre las regiones más equitativo asignado por el poder Legislativo en la ley de presupuesto.

(11) LA PÉRGOLA, Antonio. Op. cit., pág. 14.

y que gozan de una autonomía tal que permite a sus autoridades aplicar políticas contrarias a las diseñadas por el Gobierno Central. Tal conceptualización no tiene lugar en el esquema de división de poderes de un Estado Unitario como el peruano, en que los gobiernos regionales deben ubicarse en la sección del Poder Ejecutivo»⁽¹²⁾.

El citado enfoque revela la concepción centralista de determinados círculos acerca de la regionalización y demuestra desconocimiento de la temática constitucional sobre la materia: en los modelos de descentralización administrativa como el francés se dedica un título a las colectividades territoriales al margen de otros títulos constitucionales y hasta en el modelo de Estado Unitario Desconcentrado de la Constitución Chilena de 1980, el Gobierno y la Administración Regional fueron ubicados en un capítulo constitucional al margen del capítulo IV acerca del Gobierno Central, pese a que la Constitución diseña a los Intendentes como simples delegados del Presidente de la República en el nivel desconcentrado.

Asimismo, habría que precisar que el artículo 200, inciso 4 de la Carta de 1993 establece que procede la acción de inconstitucionalidad contra las normas que tienen rango de ley que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo, entre otras: las normas regionales de carácter general. En consecuencia éstas son leyes en sentido material.

Las características más relevantes del modelo regional de 1993 son las siguientes:

- A diferencia de la Carta de 1979, la Constitución de 1993 sólo se refiere a las municipalidades como instituciones de gobierno local sin establecer esa misma naturaleza gubernamental para las regiones⁽¹³⁾.
- Se ha desvinculado la materia de la descentralización de un Plan Nacional de Regionalización como lo previó la Carta de 1979, aunque se establece en el artículo 197 que corresponde a las regiones la coordinación y ejecución de planes y programas socioeconómicos regionales.
- Se desactiva el proceso de regionalización iniciado en base a la Carta de 1979 al establecerse en el artículo 190 que las regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes, procediendo el refe-

réndum conforme a ley. Rige el principio de voluntariedad. Así, la Carta de 1993 no crea un Estado de estructura descentralizada sino que permite que el Estado se descentralice a medida que se manifieste la libre iniciativa de las poblaciones de los territorios que quieren acceder a constituir regiones.

“Si bien la regionalización imperativa desarrollada al amparo de la Carta de 1979 era defectuosa debió ser corregida mediante la participación de las poblaciones y no desactivar lo avanzado en regionalización...”

No hay voluntad política del constituyente de orientar a la regionalización a la totalidad del país. Si bien la regionalización imperativa desarrollada al amparo de la Carta de 1979 era defectuosa debió ser corregida mediante la participación de las poblaciones y no desactivar lo avanzado en regionalización, retrocediendo a un modelo de centralización territorial del poder que elimina el mapa regional existente y deja a la regionalización sin bases de sustentación.

- Se asigna en el artículo 197 a las regiones la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado conforme a ley. No se desarrolla en la Carta de 1993 la autonomía política de las regiones sino que sólo se les diseña como gestores de una óptima administración de determinados servicios públicos de índole regional.
- A diferencia de la Constitución de 1979, no se precisan en el texto fundamental de 1993 sus bienes y rentas, dejando esta materia a la ley de desarrollo que debiera ser la ley orgánica de regionalización como norma de garantía institucional de la autonomía regional.
- Si bien se remite a la ley de desarrollo constitucional precisar la estructura de las regiones y sus funcio-

(12) PALACIOS, Rosa María y POLLAROLO, Pierina. «Funciones del gobierno Central vs. funciones de los gobiernos Regionales». En: Tema uno, No. 2, Propuesta, 1994, pág. 22.

(13) LANDA, César. «La descentralización del gobierno unitario». En: La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. Lecturas sobre temas constitucionales No. 10, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994, pág. 239.

nes específicas, el artículo 198 delinea un perfil de estructura orgánica al establecer que son las máximas autoridades de la Región: el Presidente y el Consejo de Coordinación Regional. Asimismo, se establece que el Presidente de la Región es elegido por sufragio directo por un período de cinco años y puede ser reelegido siendo su mandato revocable, a diferencia del Presidente del Consejo Regional de la Carta de 1979 que era elegido indirectamente por la Asamblea Regional conforme al inciso 1 del artículo 265. El Consejo de Coordinación Regional debe ser el órgano legislativo dentro del nuevo modelo para la aprobación de las normas regionales de carácter general.

- En lo relativo a las relaciones de asociación con el nivel central, no hay composición regional del Congreso Unicameral. En una manifestación de retroceso centralista se establece en la Disposición Final y Transitoria Séptima que el primer proceso de elecciones generales que se realice a partir de la vigencia de la presente Constitución, en tanto se desarrolla el proceso de descentralización, se efectúa por distrito nacional único que es un sistema electoral propio de países muy pequeños en extensión territorial (v.g. elección del Knesset israelí). Asimismo no se reconoce iniciativa legislativa del órgano de Gobierno de la Región en las materias que les son propias como lo previó el artículo 190 de la Carta de 1979. No se establece -como tampoco lo previó la Constitución anterior- potestad regional para la iniciativa de reforma constitucional.

- Las relaciones de asociación con el nivel central se limitan al control de la constitucionalidad en la Carta de 1993. Así, el inciso 3 del artículo 202 asigna como función del Tribunal Constitucional la resolución de conflictos de competencia o atribuciones. En el mismo sentido, se reconoce la prerrogativa de los presidentes de Región, con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional, para interponer ante el Tribunal Constitucional la acción de inconstitucionalidad, conforme al inciso 3 del artículo 203.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN.

La Carta de 1979, si bien al desarrollar el tema de la regionalización adoleció una deficiente técnica constitucional para garantizar la autonomía territorial

de las regiones y restringió sus competencias legislativas configurando un Estado Unitario de descentralización administrativa, constituyó el hito más avanzado de descentralización en el siglo XX pese a sus límites centralistas.

A partir del golpe de estado del 5 de abril de 1992 se inicia un viraje de retroceso centralista dentro de nuestra estructura del Estado.

Ese mismo mes los Gobiernos Regionales que apenas tenían poco más de un año de funcionamiento son disueltos y sustituidos por Consejos Transitorios administrados por funcionarios designados por el Poder Ejecutivo del nivel central.

La Constitución de 1993 reconoce y prorroga la vigencia de los Consejos Transitorios hasta que no se constituyan las Regiones y mientras no se elija a sus presidentes de acuerdo con la nueva Carta y se encomienda al Poder Ejecutivo Central determinar la jurisdicción de los Consejos Transitorios según el área de cada uno de los departamentos establecidos en el país.

Al no existir decisión política descentralizadora se desanda lo andado en lo referente al mapa regional existente al establecer como regla el principio de voluntariedad a través de un complejo proceso de creación de regiones por exclusiva iniciativa de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes.

Las regiones en la Carta de 1993 son diseñadas como unidades de gestión administrativa de servicios y que eventualmente, según lo determine la ley de desarrollo constitucional, actuarían como entes coordinadores de la gestión de las inversiones en sus territorios y a la planificación del desarrollo pero dentro del modelo de economía social de mercado que establece el artículo 58 de la nueva Carta.

En tanto no culmine este complejo proceso de creación se mantendrá la vigencia de los Consejos Transitorios que son una manifestación del retroceso centralista característico del Estado Unitario desconcentrado en el cual funcionarios designados por la Administración Central, con la que mantienen relaciones de jerarquía, ejercen determinadas funciones en el ámbito regional. Por ello, resulta relevante subrayar que la nueva Carta introduce el concepto de que el gobierno unitario se ejerce no sólo de manera descentralizada sino también desconcentrada. ☞