

ORDENAMIENTO JURIDICO REGIONAL NORMAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Wilson Canelo Ramirez*

SUMARIO: 1. Competencia legislativa delegada.- 2. Las leyes regionales.- 3. Los derechos regionales.- 4. Las resoluciones legislativas regionales.- 5. Los acuerdos regionales.- 6. Competencia administrativa.- 7. Los decretos ejecutivos regionales.- 8. Las resoluciones ejecutivas regionales.- 9. Las resoluciones secretariales regionales, directorales regionales y subregionales.- 10. Acciones de control constitucional.- 11. Acciones administrativas.- 12. Conflictos entre el gobierno central y los gobiernos regionales.- 13. Conflictos entre las normas del gobierno central y las de los gobiernos regionales.-

Entre las normas que dicta el Gobierno Central y las que dictan los Gobiernos Regionales, pueden producirse conflictos e implicancias que es conveniente examinar.

Para el efecto precisa, hacer, previamente un diagnóstico de la situación legal existente, dado que es muy corto el tiempo que en el país funcionan los gobiernos descentralizados.

Los Gobiernos Regionales gozan de facultades normativas, que corresponden a su competencia legislativa delegada y a su competencia administrativa.

1. COMPETENCIA LEGISLATIVA DELEGADA

De acuerdo a las facultades legislativas que la Constitución dispensa a los Gobiernos Regionales, parece que no se producen ni se producirían conflictos entre

* Profesor asociado

las normas que dicta el Gobierno Central y las que dictan las Asambleas Regionales, porque éstas legislan única y expresamente por delegación del Congreso y del Poder Ejecutivo. Así lo establece el inciso 3 del Art. 265° de la Constitución Política del Estado.

Las normas que dictan las Asambleas Regionales, en virtud de la delegación que le confiere el Poder Legislativo, están siempre subordinadas a la legislación nacional, en base al principio de "competencia legislativa limitada" en que se funda el Art. 266° de la Constitución. Es decir, las funciones legislativas de una Región y por tanto su derecho de iniciativa en la formación de leyes y resoluciones legislativas en las materias que le son propias, están circunscritas a los términos de la delegación que le acuerda el Parlamento.

A la vez, el Poder Legislativo está limitado en su facultad de delegación porque no pueden ser objeto de ella las materias que alteren el carácter unitario de la República o el ordenamiento jurídico del Estado, o que pueda ser opuesto al interés nacional o al de otras Regiones. Así lo diseña el Inc. 10 del Art. 7° del Texto Unico Ordenado de la Ley de Bases de la Regionalización (LBR)- Ley 24650.

Siguiendo estos principios, el Art. 58° de la LBR prescribe que "no pueden ser objeto de delegación legislativa o administrativa, los derechos y deberes fundamentales de la persona humana, las relaciones exteriores, la seguridad exterior y el orden interno, la legislación civil, comercial y laboral, el régimen monetario, bancario y de comercio exterior, la deuda pública y la hacienda pública, la planificación nacional, la legislación básica de seguridad social, el régimen jurídico de la administración pública, la Marina Mercante, la Aviación Comercial y Ferrocarriles, y el régimen de prensa, radio, televisión y comunicaciones.

Sin embargo, al examinar el Art. 8° que trata del ejercicio de sus competencias sectoriales, desnaturaliza en cierto modo esta prohibición.

Respecto al Poder Ejecutivo, esta subordinación legislativa se expresa en razón de que toda norma aprobada por una Asamblea Regional, tiene que ser elevada al Presidente de la República para su promulgación y publicación en el término de 15 días de su aprobación, tal como lo prescribe el Art. 267° de la Constitución Política del Estado. Esto significa que su autonomía legislativa es restringida o relativa.

La delegación de Competencia Legislativa que acuerda el Poder Legislativo a las Asambleas Regionales que no estén contempladas en la Ley original de creación de cada Región —declara el Art. 57° de la LBR— se sujetará a las siguientes normas:

1. La delegación se otorga mediante una ley autoritativa expresa para materia específica y por un plazo determinado para su ejercicio;

2. La ley autoritativa delimita con precisión el objeto y el alcance de la delegación legislativa, en concordancia con el Artículo 266° de la Constitución Política;

3. La delegación no autoriza la modificación o derogatoria de la legislación nacional vigente. En el caso que ello fuera necesario, la ley autoritativa contiene las normas legales correspondientes;

4. La ley autoritativa en materia tributaria determina de manera expresa los sujetos del tributo y los que queden exonerados de él, las tasas, el órgano de recaudación y demás elementos constitutivos del tributo, la vigencia de la norma y las disposiciones que, conforme al Artículo 139° de la Constitución, quedan derogadas o modificaciones dentro del ámbito de la región.

Conforme al Art. 18° de la LBR 24650, las Asambleas Regionales son órganos normativos y fiscalizadores de los gobiernos regionales. Les corresponde las funciones que les señala el Art. 265° de la Constitución, el Art. 60° de la LBR y sus respectivas leyes de creación.

En ejercicio de sus facultades legislativas delegadas, expiden las siguientes disposiciones regionales.

- Leyes Regionales.
- Decretos Regionales.
- Resoluciones Legislativas Regionales; y
- Acuerdos Regionales.

2. LAS LEYES REGIONALES

Como su nombre lo indica, son disposiciones que tienen jerarquía de ley. Con ellas se aprueban, entre otros, la Organización del Gobierno Regional, su Presupuesto, el Plan Regional de Desarrollo y la Cuenta Regional (Art. 65° de la LBR). Son promulgadas por el Presidente de la República, se publica en el diario Oficial El Peruano y en uno de la Región (Art. 61° de la LBR). Tienen vigencia a partir del 16 día siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria de la propia ley dado su carácter excepcional (Art. 68° de la LBR). El Presidente de la República puede observarlas o vetarlas (Art. 62° y 63° de la LBR).

En caso de que sean observadas, el Presidente de la República devuelve la ley de la Asamblea Regional formulando sus observaciones por escrito, en el plazo de

15 días de su recepción. Para que la Asamblea Regional insista, se requiere del voto aprobatorio de la mitad más uno del número de sus miembros y si el Presidente de la República, cumplido el trámite aún no lo promulga, la ley será remitida al Congreso para su promulgación, cuyo Presidente la promulgará, tal como lo indica la última parte del Art. 62°. Esto significa, que de toda manera la Ley Regional se promulga.

La facultad de veto, de acuerdo al Art. 63° de la LBR, sólo la ejerce el Presidente de la República en los casos que señala la Ley de Base Regional ante lo dispuesto en el Art. 266° de la Constitución, o sea, cuando la Ley Regional violente el principio de subordinación a la Legislación Nacional, el carácter unitario de la República, el ordenamiento jurídico del Estado, que sean opuestas al interés nacional o al de otras Regiones. También lo ejerce cuando la Ley Regional sobrepase el límite de la competencia legislativa que le acuerda el Poder Legislativo mediante "Ley Autoritativa Expresa" sobre materias que no estén contempladas en cada ley original de creación, tal como lo señala el Art. 57° de la LBR.

Se entiende que una Ley Regional atenta contra el carácter unitario de la República, cuando promueve la separación política del País.

3. LOS DERECHOS REGIONALES

De acuerdo al Art. 66° y 68° de la L.B.R., se dictan por las Asambleas Regionales, en ejercicio de su competencia legislativa prevista en el Art. 265° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con el Decreto Supremo de Delegación de Competencias Administrativas que le acuerda el Poder Ejecutivo. Las promulga el Presidente de las referidas Asambleas y se publican en el diario oficial El Peruano y en el de la Región respectiva. Tienen vigencia a partir del día siguiente de su publicación salvo disposición contraria del propio Decreto Supremo.

4. LAS RESOLUCIONES LEGISLATIVAS REGIONALES

Aprueban asuntos de carácter particular (Art. 65° de la LBR). Las promulga el Presidente de las Asambleas Regionales y se publican en el diario oficial el Peruano y en uno de la Región (Art. 68° de la LBR).

5. LOS ACUERDOS REGIONALES

Son las decisiones que adopta la Asamblea Regional, mediante los cuales se expresa la opinión o la voluntad del Gobierno Regional. Como la Ley no indica sobre que materias, tenemos que entender sobre todo aquello que le compete (Art. 65° de la LBR 3er. Párrafo).

Para los efectos de la competencia legislativa, los gobiernos regionales mantienen relación con el Congreso de la República. Del mismo modo, que la mantienen, para sus iniciativas de Ley (Art. 51° de la LBR).

6. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

Conforme al Art. 261 de la Constitución Política, la autonomía administrativa de los gobiernos regionales, comprende todos los sectores de la actividad pública y privada. Así, de acuerdo al Art. 8° del Texto Único Ordenado de la LBR 24650, tienen competencia sectorial en materia de salud y salubridad, educación, trabajo y previsión social, bienestar y rehabilitación social, vivienda y construcción, agricultura y reforma agraria, pesca, minería, energía, manejo de recursos naturales y ecología, industria, artesanía, comercio, Registros Públicos y Registros Administrativos. Pero como ya se indicó al tratar de la "Delegación Legislativa", no pueden ser objeto de "Delegación Administrativa", los derechos y deberes fundamentales de la persona humana, las relaciones exteriores, la seguridad interna y externa de la República, la legislación civil, comercial, penal y laboral, el régimen de las comunicaciones, la administración de justicia y otras que precisa el Art. 58° de la LBR.

Conforme al Art. 59° de la LBR, la delegación de Competencias Administrativas que acuerda el Poder Ejecutivo a las Asambleas Regionales, está contenida en un Decreto Supremo y se sujeta a las normas del Art. 58°.

Los Organos del Gobierno Regional que ejercen funciones administrativas, de acuerdo al Art. 268° de la Constitución Política, son el Presidente y el Concejo Regional.

Ellos son los órganos ejecutivos del gobierno regional, por excelencia, como lo precisa el Art. 28° de la LBR al expresar: "La Presidencia del Concejo y Concejo Regional constituyen los órganos ejecutivos del Gobierno Regional". Dichas funciones se detallan en los Art. 30° y 29° de la LBR, respectivamente.

Los Concejos Regionales, para ejercer sus competencias administrativas dictan disposiciones denominadas "Normas Regionales Administrativas", (Art. 60° de la LBR). Estas son:

- Decretos Ejecutivos Regionales,
- Resoluciones Ejecutivas Regionales,
- Resoluciones Secretariales,
- Resoluciones Directorales Regionales; y
- Resoluciones Sub-Regionales.

7. LOS DECRETOS EJECUTIVOS REGIONALES

Previstos en el 4to. párrafo del Art. 60° de la LBR, en general, son disposiciones que aprueban los Concejos Regionales para reglamentar las disposiciones generales emitidas por las Asambleas Regionales y regular las normas que dictan los Gobiernos Regionales en ejercicio de sus funciones, para cada sector. Son puestos en vigencia por el Presidente del Concejo Regional, refrendados por los miembros del Concejo, con cargo de dar cuenta a la Asamblea Regional.

Cuando estos Decretos Ejecutivos Regionales se dictan en ejercicio de la Delegación de Competencia administrativa, que expresamente le acuerda el Poder Ejecutivo, son promulgados por el Presidente la Asamblea Regional (Art. 67° de la LBR) y se publican en el diario oficial El Peruano (Art. 68°) y en un diario de la región, si lo hubiera y se enumeran correlativamente.

8. LAS RESOLUCIONES EJECUTIVAS REGIONALES

Son disposiciones que aprueban los Concejos Regionales (Art. 67° de la LBR). Son de carácter particular y son refrendados por el Secretario Regional correspondiente.

9. LAS RESOLUCIONES SECRETARIALES REGIONALES, DIRECTORALES REGIONALES Y SUBREGIONALES

Son también normas de carácter particular que dictan las autoridades ejecutivas regionales correspondientes (Art. 60° de la LBR).

En el aspecto administrativo, la ley establece un sistema de relaciones y coordinaciones, tanto con el Gobierno Central, Organismos Centrales, como los organismos descentralizados. Así, corresponde a los órganos de los ministerios y a los organismos centrales, definir la política sectorial, para lo cual emiten las normas pertinentes, expresadas en leyes o en decretos supremos. En este contexto, a los Gobiernos Regionales les corresponde ejecutar dicha política, adecuando sus normas sectoriales, sin desnaturalizar la Ley de Bases Regional (Art. 51° de la LBR).

El Presidente de cada Asamblea Regional debe mantener relación directa y coordinar con los Presidentes de las demás regiones sobre asuntos de interés inter-regional (Art. 53° de la LBR).

10. ACCIONES DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Las normas que dictan los Gobiernos Regionales, tanto en el ejercicio de su

competencia legislativa delegada, como en el ejercicio de su competencia administrativa, están sujetas a control constitucional, mediante acciones de garantía y de acción popular; mientras que las resoluciones que dictan en asuntos de carácter particular están sujetas a las acciones de impugnación y de contradicción en la vía contencioso-administrativa. Así lo prescribe el Art. 69° de la LBR.

Las acciones de garantía constitucional.- (Inc. 1 del Art. 70 de la LBR), proceden contra las leyes regionales, cuando éstas violan la Constitución. Se interponen ante el Tribunal de Garantías Constitucionales en la forma que lo establece el Art. 299° de la Constitución. Está regulada por la Ley 23385 —Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales.

La acción popular.- (Inc. 2 del Art. 70 de la LBR), procede contra los Decretos Regionales y contra los Derechos Ejecutivos Regionales que aprueban normas o resuelven asuntos de carácter general cuando estos desnaturalizan o contravienen la Constitución y la Ley.

Se interpone ante el Poder Judicial de acuerdo a lo establecido en el 4to. Párrafo del Art. 295 de la Constitución Política del Estado, regulada por la Ley Procesal de Acción Popular 24968 de 25.10.88. Al respecto, el Art. 1ro. de esta Ley prescribe: "Hay acción popular ante el Poder Judicial por la infracción de la Constitución y la Ley, contra los reglamentos y normas administrativas y contra las resoluciones y decretos de carácter general que expidan el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales y demás personas de derecho público".

Pero, además de las dos acciones constitucionales referidas, y aún cuando no lo menciona la Ley de Bases Regionales, también funciona la Acción de Amparo, para cautelar los demás derechos reconocidos por la Constitución que sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad, funcionario o persona (Art. 295° de la Constitución Política del Estado) y se regula por la Ley 23506.

11. ACCIONES ADMINISTRATIVAS

Son dos: Las acciones de impugnación y las acciones de contradicción.

Las acciones de impugnación.- Proceden contra los actos administrativos de los Gobiernos Regionales expresados en resoluciones recaídas en asuntos de carácter particular (Art. 70° de la LBR). Se interpone ante el propio órgano administrativo que las dictó y se rigen procesalmente de acuerdo al Decreto Supremo 006-SC de 11.11.67.

Las acciones de contradicción.- Proceden contra las resoluciones, recaídas también en asuntos particulares a que se refiere el Art. 70° de la LBR, pero que

hayan causado estado, esto es que se haya agotado la vía y por tanto no exista autoridad administrativa superior a quien concurrir. Se siguen en la vía contencioso-administrativa prevista en el Art. 240° de la Constitución.

En materia laboral, estas acciones son reguladas por el Decreto Supremo 037-90-TR de 08.06.90, según el cual las demandas se interponen ante los Tribunales de Trabajo y Comunidades Laborales de Lima, según el turno que les corresponda, dentro del plazo de tres meses a partir de la notificación de la resolución administrativa expedida en última instancia, sujetándose su trámite a las reglas del juicio ordinario de puro derecho.

El demandado es el Estado, representado por el Procurador Público respectivo, con conocimiento del Fiscal Superior en lo civil de turno. Las sentencias son elevadas ante la Corte Suprema. Si la demanda es declarada fundada y la sentencia no es apelada por el Procurador Público, la causa es elevada a la Corte Suprema en consulta.

12. CONFLICTOS ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LOS GOBIERNOS REGIONALES

Prescribe el Art. 71° de la LBR 24650, que los conflictos que se suscitan 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 de la República, actuando en primera instancia la Segunda Sala y en Segunda instancia la Primera Sala.

El dispositivo no precisa a que clase de conflictos se refiere, entendemos que se refiere a conflictos de competencia administrativa que pueden producirse entre entes descentralizados o entre éstos y el Gobierno Central en materia de sus respectivas áreas de gestión; o también a los conflictos derivados de controversias judiciales.

En tal sentido, nos parece que se refiere a conflictos de normas, como lo explicaremos más adelante.

13. CONFLICTOS ENTRE LAS NORMAS DEL GOBIERNO CENTRAL Y LAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

Las competencias legislativas delegadas y las administrativas acordadas por la Ley de Bases Regionales 24650 y las concedidas especialmente por el Poder Ejecutivo a los Gobiernos Regionales, dan lugar, por su origen, al sistema plural de normas en el país. En efecto, el Art. 56° de la LBR 24650, prescribe: "Las personas naturales y jurídicas de la región, así como los órganos de gobierno y de

administración del gobierno regional, se encuentran regulados por la legislación y por el ordenamiento jurídico nacional y, asimismo, por las normas de carácter general de obligatorio cumplimiento en el ámbito de la región, expedidas por el Gobierno Regional en ejercicio de las atribuciones que expresamente le sean delegadas, de conformidad con la Constitución Política".

La vigencia, al mismo tiempo, de normas nacionales y de normas regionales, supone el principio de "coexistencia de normas en nuestro ordenamiento jurídico", lo que en doctrina se denomina "Integración del Derecho".

No es el caso definir el equilibrio o establecer la relación de los principios de "Estado Unitario" y "Autonomía Regional" o mejor de Estado Unitario y de Estado Descentralizado, que lo dejamos para la doctrina. Empero, diremos que conforme a la Constitución (Art. 266°), las competencias de los Gobiernos Regionales son tasadas, o sea, determinadas por la ley de modo que todo lo que está fuera de la competencia de los Gobiernos Regionales, le corresponde al Gobierno Central.

De acuerdo a este dispositivo constitucional y el Art. 80° de la LBR 24650, vemos que no existe un ordenamiento jurídico regional autónomo, ni hay reglas constitucionales claras sobre la materia.

De suerte que tratándose de conflictos entre normas del Gobierno Central y de los Gobiernos Regionales, en lo que a estos últimos le corresponde, según sus competencias, consideramos que prevalecen las normas del Gobierno Central. Así opina también, el Profesor César Landa Arroyo, de la Universidad Católica del Perú en su Ponencia al II Congreso Nacional de Derecho Constitucional celebrado en Lima, en Junio de 1990.

Agregamos que estos conflictos no se resuelven aplicando el principio de la "jerarquía de leyes", sino en base al principio "Unitario de la República", porque tan ley es la del Gobierno Central como lo es la del Gobierno Regional.

En cambio, tratándose de conflictos al interior de una Región, se resuelven en base al principio de "jerarquía de leyes" plasmado en los Art. 87° y 236° de la Constitución, no obstante el Art. 79° de la misma cuando dice: "El Perú es una República democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo". Su gobierno es "unitario, representativo y descentralizado". Es decir, cuando en el seno del ordenamiento jurídico de una región, se produjera alguna contradicción o incompatibilidad de normas, se preferirá la norma de mayor jerarquía jurídica conforme a los Art. 87° y 236° de la Constitución. En los demás casos, funcionan los principios del derecho común, según los cuales la ley sólo se deroga por otra Ley (Art. I del TP del CC.), la ley posterior deroga a la anterior, la ley especial prima sobre la ley general y ninguna ley tiene fuerza ni efectos retroactivos.

