

# **Acuerdos Regionales y Acuerdos Municipales**

## **(Una vivisección)**

Por

Emilio Tafur Charun

“Todos nos deseamos buenas noches. Me divertí mucho. Ellos también. Todavía no sabíamos que habíamos empezado a jugar con fuego – fuego griego, del tipo que quema y destruye.”

El Péndulo de Foucault/ Umberto Eco

### **Planteamiento del problema.-**

“El objetivo es promover el desarrollo regional sostenible, mejores condiciones de vida para los peruanos, con equidad y justicia; esto, a través de la inversión y el respeto pleno a los derechos ciudadanos. Es injusto que en una sociedad como la nuestra existan tantas inequidades, diferencias, exclusiones. Este proceso de descentralización es incluyente, es decir, todos son incluidos en el proceso,

todos son actores del proceso y nadie es excluido ni separado por razones de sus ideas, raza, condición económica, pensamiento o credo religioso. Es un proceso de descentralización del Estado hacia la sociedad en los espacios regionales, en el que se involucra a más actores, mediante la participación de la ciudadanía”. (Gobierno Regional de Lambayeque *et al*: 2003:14-15)

Tales las palabras deseosas que fueron dichas hace algún tiempo por el entonces Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, Walter Alejos Calderón, aludiendo notablemente al proceso de descentralización el mismo que aun hoy progresivamente está en marcha. El proceso de descentralización no es ni ha sido fácil de ejecutar. Ni lo será. Problemas como la corrupción y la falta de capacidad de gestión presupuestal, están entre la legión y pluralidad de otras deficiencias que con los años se han venido suscitando y entorpeciendo así el proceso. Pero a nosotros, los abogados, nos corresponde hacer nuestra tarea. Y, en tal sentido, elaborar sobre situaciones y deficiencias que detentan un nítido substrato legal, resulta siendo urgente e importante.

De este modo, un informe elaborado por Gaceta Jurídica (2011:4), prescribía que, “Todo esto

confirma una situación preocupante: el gigantesco volumen de normas, la forma de legislar y la diversidad de entes estatales con facultad normativa, hacen de nuestro ordenamiento legal un laberinto jurídico que no ofrece seguridad e incrementa la conflictividad, pues en este gigantesco dédalo de leyes es casi imposible que no se den groseras contradicciones, y que toda pretensión, toda demanda audaz pueda hallar “fundamento”. Con ello también se afecta seriamente el sistema de administración de justicia”. (...) “La gran cantidad de normas constituye un problema en sí mismo porque ante una inmensa y caótica legislación no es improbable que los dispositivos legales colisionen entre sí. Esto determina que el ordenamiento jurídico no cumpla sus objetivos de contribuir a la seguridad y a la convivencia social, sino más bien propicie inseguridad y conflictividad”. (2011: 26)

Parafraseando un análisis de consultoría sobre medioambiente originado en la XIII REUNION DE LA AUTORIDAD GENERAL DEL PLAN DE ACCION PARA LA PROTECCION DE MEDIO MARINO Y AREAS COSTERAS DEL PACIFICO SUDESTE, (Informe de Consultoría:2006), bien podemos decir y asimilar que la abundancia de normas jurídicas que intentan regular determinada

materia y la inexistencia de una relación entre ellas sin que mediara una política definida sobre estos temas, concluye en un exceso de normas, generando un inminente problema de jerarquía de normas y competencia administrativa institucional, impidiendo a la entidad de que se trate cumplir de manera específica sus atribuciones cuyo efecto debería ser la consecución de los fines de interés público que le corresponde. Bien dice el citado informe de Gaceta Jurídica que, “La gran cantidad de normas constituye un problema en sí mismo *porque ante una inmensa y caótica legislación no es improbable que los dispositivos legales colisionen entre sí*. Esto determina que el ordenamiento jurídico no cumpla sus objetivos de contribuir a la seguridad y a la convivencia social, sino más bien propicie inseguridad y conflictividad”. Ese es el punto al cual queremos llegar. Aun cuando el citado texto lo insinúa, por nuestra parte adelantamos que no es bueno para el sistema jurídico y la pluralidad de ordenamientos que lo integran el que se esté diseñando y creando fuentes normativas a través de normas infraconstitucionales (normas interpuestas). En algunos casos estas fuentes normativas de esta manera creadas, no cuentan siquiera con un ámbito material de actuación bien marcado. Queda claro que cuando aludimos a fuentes normativas lo hacemos en cuanto se trata de *norma agendi* para el común de los

ciudadanos. No estamos hablando de actos administrativos. Tampoco de normas *ad intra*.

En suma, estamos aludiendo a los acuerdos regionales y los acuerdos municipales.

Hace ya más de treinta años escribíamos sobre los *Acuerdos Regionales* diseñados por la entonces vigente Ley de Bases de la Regionalización (LBR), lo siguiente:

“Conforme al artículo 49 de la LBR los acuerdos regionales son las decisiones que adopta la Asamblea Regional para expresar la opinión o la voluntad del Gobierno regional. En rigor, los Acuerdos regionales no deben configurar auténticas normas jurídicas, vale decir, preceptos innovadores del ordenamiento jurídico derogando normas anteriores, creando supuestos nuevos, habilitando actos o relaciones hasta entonces no previstos. Es en tal sentido, que dichos acuerdos no vinculan a otros entes o sujetos al interior del ámbito regional; no facultan o atan directamente a los ciudadanos. En todo caso, sus efectos se van a circunscribir al interior del Gobierno Regional como estructura de carácter político-administrativo. Se trata en definitiva de declaraciones de voluntad, en muchos casos de substrato político que definen la posición del Gobierno regional sobre asuntos de interés local o suprarregional. No obstante ello, la Asamblea de la Región José Carlos Mariátegui ha expedido más de

una docena de Acuerdos que crean comisiones, empresas regionales, designan funcionarios, etc.”(Tafur Charun. 1992: 299-300)

Con similar tenor y en la misma oportunidad aludimos a los Acuerdos municipales. Conforme al artículo 110 de la entonces vigente Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), los Acuerdos son decisiones específicas sobre cualquier asunto de interés público, vecinal o institucional que expresan la opinión de la Municipalidad, su voluntad de practicar un determinado acto o de sujetarse a una conducta o norma institucional. Con relación a esta fuente formal, es de indicar que la misma no debe contener normas jurídicas, vale decir, preceptos innovadores del ordenamiento jurídico, derogando normas anteriores, creando supuestos nuevos, habilitando relaciones o actos hasta ese momento no previstos. En tal sentido es que los Acuerdos municipales –al igual que los regionales- no vinculan a otros entes o sujetos. Sus efectos son en el mejor de los casos *ad-intra*. Los Acuerdos son, pues, pronunciamientos, suponen simplemente la expresión de opiniones colegiadas. Sin embargo, mediante esta fuente formal se han aprobado auténticos reglamentos que afectan directamente la situación jurídica de los particulares. Así, v.g., por Acuerdo No. 149-89 se aprueba el reglamento de provisión para estaciones

colectivos para Lima Metropolitana; por Acuerdo No. 253-89 se aprueba el reglamento de licencia especial municipal para Lima Metropolitana; por Acuerdo No. 18-89 se aprueba el reglamento para la autorización de obras en vía pública de la Municipalidad de Lima Metropolitana; por Acuerdo No. 73-86 se aprueba el reglamento de espectáculos de la Municipalidad de Miraflores; por Acuerdo 035-85 se aprueba el reglamento de licencia especial municipal de Lima Metropolitana. (Tafur Charun. 1992:337)

Con el ánimo de ser más didácticos procederemos a citar los artículos que en aquel entonces diseñaban los Acuerdos regionales y municipales a través de la LBR y la LOM, respectivamente, hoy ya derogadas.

“Los Acuerdos son las decisiones que adopta la Asamblea Regional para expresar la opinión o la voluntad del Gobierno Regional”.

“Los Acuerdos son decisiones específicas sobre cualquier asuntos de interés público, vecinal o institucional que expresan la opinión de la Municipalidad, su voluntad de practicar un determinado acto o de sujetarse a una conducta o norma institucional.”

Acto seguido, nos arrogamos la tarea de plantear un sucinto análisis sobre la estructura normativa de las Municipalidades y Regiones. Luego, elaboraremos

acerca de la naturaleza jurídica y de la falaz utilidad de los Acuerdos de conformidad con la normativa vigente.

### **Marco Normativo.-**

Según el artículo 188, *ab initio*, de la Carta de 1993, “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.

El artículo 2 de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) dispone que la misma “establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.”

La LBD, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)

y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) junto con la Constitución y otras normas individualizadas, son los preceptos matrices sobre las cuales se configuran, interactúan y operan en un Estado descentralizado el Gobierno nacional, las Regiones y Municipalidad. Estas leyes, al agotar el reparto de competencias así como diseñar fuentes formales constituyen “normas interpuestas” y es así como forman parte del bloque de la constitucionalidad. Estas normas interpuestas, y ello queda claro, cumplen una función constitucional. En suma, la descentralización supone, antes que nada, distribuir territorialmente el poder (competencias) de tal suerte que a través de la autonomía que les es reconocida y de la cual gozan para el cumplimiento de sus fines e intereses respectivos, las Regiones y Municipalidades puedan no solo dictar actos administrativos y reglamentos (autonomía administrativa), sino asimismo dar normas primarias con indiscutible valor de Ley (autonomía política).

La LBD define a la autonomía del modo siguiente:  
Artículo 8.- La autonomía es 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.

Efecto importante de este proceso descentralizador lo constituye el hecho de que el principio de incardinación normativa de jerarquía y sus variantes, no prevalecerán más. Han de compartir el prominente sitio que ocupaban con la idea de competencia y con esta la de función constitucional cuando corresponda.

Resulta relevante, para así podernos explicar mejor, el elaborar sobre las estructuras normativas (ordenamientos) de cada una de las entidades aludidas, citando el artículo 10 *ab initio* de la LBD: “Carácter y efecto de las normas 10.1. La normatividad que aprueben los distintos niveles de gobierno en el marco de sus atribuciones y competencias exclusivas, son de cumplimiento obligatorio en sus respectivas jurisdicciones. 10.2. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no pueden afectar ni restringir las competencias constitucionales exclusivas de los gobiernos regionales y locales”.

El artículo 8, *in fine*, de la LBD precisa que, “La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas”.

Es el artículo 11.1, *ab initio*, de la LBD el cual preceptúa que, “La normatividad expedida por los

distintos niveles de gobierno, se *sujeta* al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución y las leyes de la República”.

El artículo II, in fine, del Título Preliminar de la LOM, refiere que, “La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, *con sujeción al ordenamiento jurídico.*” (Las cursivas son nuestras)

Según el artículo 36 de la LOGR, “Las normas y disposiciones del Gobierno Regional *se adecuan al ordenamiento jurídico nacional*, no pueden invalidar ni dejar sin efecto normas de otro Gobierno Regional ni de los otros niveles de gobierno. Las normas y disposiciones de los gobiernos regionales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa”.

¿Cómo explicar esta suerte de subordinación al ordenamiento jurídico nacional de la normatividad dada por los Regiones y Municipalidades?

Desde ya descartamos una relación jerárquica. Ello configuraría un agravio frontal a la autonomía política y administrativa que detentan las entidades territoriales.

Creemos encontrar la razón de tal *adecuación y sujeción* al ordenamiento jurídico nacional, en la

Constitución y el bloque de la constitucionalidad, que tal como ya lo hemos señalado, se encuentra conformado por normas interpuestas que agotan el reparto de competencias y el diseño de fuentes formales normativas.

### **Ordenamiento Municipal.-**

Es de poner en relieve el artículo 38 de la LOM que a la letra dice: “El ordenamiento jurídico de las municipalidades está constituido por las normas emitidas por los órganos de gobierno y administración municipal, de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional. Las normas y disposiciones municipales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del derecho administrativo. Ninguna autoridad puede avocarse a conocer o normar las materias que la presente ley orgánica establece como competencia exclusiva de las municipalidades. Las autoridades políticas, administrativas y policiales, ajenas al gobierno local, tienen la obligación de reconocer y respetar la preeminencia de la autoridad municipal en los asuntos de su competencia y en todo acto o ceremonia oficial realizada dentro de su circunscripción. Dichas autoridades no pueden interferir en el cumplimiento

de las normas y disposiciones municipales que se expidan con arreglo al presente subcapítulo, bajo responsabilidad.”

Según el artículo 39 de la LOM, “Los concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos. Los asuntos administrativos concernientes a su organización interna, los resuelven a través de resoluciones de concejo. El alcalde ejerce las funciones ejecutivas de gobierno señaladas en la presente ley mediante decretos de alcaldía. Por resoluciones de alcaldía resuelve los asuntos administrativos a su cargo. Las gerencias resuelven los aspectos administrativos a su cargo a través de resoluciones y directivas”.

Así las cosas, las ordenanzas son las fuentes formales de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal. Tienen valor de Ley. El artículo 40, *ab initio*, de la LOM preceptúa que, “Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa. Mediante ordenanzas se crean, modifican,

suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley. Las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia”.

Sobre las ordenanzas municipales hemos señalado en otro lugar que:

“Notablemente y de *lege ferenda*, diremos por nuestra parte que las ordenanzas son normas ordinamentales con jerarquía de Ley, dadas por las Municipalidades, vigentes en un ámbito territorial determinado y detentoras de un acervo de competencias privativas. Fuentes primarias, en fin, inmediatamente subordinadas a la Constitución, que comparten el mismo escalón primario con otras fuentes normativas que tienen también rango de ley, como son la ley ordinaria, la ley orgánica, el decreto legislativo, el decreto de urgencia y las ordenanzas regionales. Todas estas fuentes de producción normativa se terminan ubicando en una posición de lateralidad la una con la otra y equidistantes de la Constitución. Las ordenanzas municipales y las demás fuentes ya mencionadas, son normas con rango de ley, que se relacionan entre sí por el principio de competencia y algunas de ellas pertenecen a distintos ordenamientos

jurídicos siendo algunos de ellos de carácter territorial. Las ordenanzas, en rigor, no son reglamentos, son leyes, en términos materiales, que nacen de la asamblea (Concejo municipal), asamblea que a su vez tiene su origen en la voluntad ciudadana.” (Tafur Charun 2022)

Sin embargo, en la misma oportunidad precisamos luego que, “Llama a paradoja y perplejidad la polisémica naturaleza funcional de la ordenanza. En suma, es una fuente polivalente o que adolece de plurivocidad, lo que supone no otra cosa que un “travestismo jurídico”. Así, algunas veces la ordenanza actuará como norma primaria o como reglamento independiente, reglamento ejecutivo, otras veces tendrá la naturaleza de acto de la administración, de acto administrativo, de norma medida, también, cómo no, de acto de gobierno, de norma técnica, norma de desarrollo, considerando también la dación de planes y políticas locales. Y, lo más importante, subordinadas en muchos casos a leyes, normas *secundum legem* y hasta “terciarias”, generalmente dadas por el Gobierno nacional, pese a que las ordenanzas, de *lege lata*, son fuentes con rango de ley. Además, las ordenanzas interactuarán a veces con otras normas a partir del principio de jerarquía o de competencia, y otras veces y notablemente a partir de la novedosa e importante

idea de función constitucional. En tal sentido, dudamos, también de *lege lata*, que la ordenanza pueda ser considerada una auténtica norma primaria, inmediatamente subordinada a la Constitución, ubicada en una posición equidistante con relación a la Constitución y junto con otras fuentes que sí detentan un auténtico rango de Ley y que interactúan en función del principio de competencia. (Tafur Charun: 2022)

Este texto debe ser concordado con el artículo VIII del Título Preliminar de la LOM. Tal artículo preceptúa que, “Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio. Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo”. A su vez el recientemente citado artículo debería ser concordado con el artículo 10.3. de la LBD el cual dispone que “Las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y los sistemas administrativos del Estado, referidos a presupuesto,

tesorería, contaduría, crédito público, inversión pública, contrataciones y adquisiciones, personal y control, por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno”.

Pero con todo y mal que mal, las ordenanzas municipales están previstas en la Carta de 1993, detentan, con todos sus problemas, un ámbito de actuación que les corresponde por ser las normas primarias y prevalentes por excelencia del ordenamiento municipal (cabeza visible del ordenamiento municipal) y a las cuales no les es ajena cualquier materia circunscrita a los fines e intereses respectivos de la localidad de que se trate.

En lo que se refiere a los Decretos de alcaldía el artículo 42 de la LOM prescribe que estos, establecen normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de competencia del concejo municipal.

Al respecto es de indicar que cuando la norma citada refiere que los Decretos de Alcaldía “establecen normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas”, no está preceptuando otra cosa que no sea que estos Decretos tienen la naturaleza de

“ejecutivos”. Esto es, a través de los Decretos de alcaldía se “reglamentan las ordenanzas” sin *transgredirlas* ni *desnatulizarlas*. Ello, y no cabe la menor duda, consagra la superioridad jerárquica de las Ordenanzas sobre los Decretos de alcaldía.

El mismo artículo prescribe que los Decretos de alcaldía “sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal”. En alguna buena medida ha de indicarse que esta norma resulta siendo tautológica respecto a lo preceptuado con referencia a las Ordenanzas. En efecto, recuérdese que el artículo 40 de la LOM señala que por medio de las Ordenanzas “se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos”. Es prácticamente la misma materia. Existe, entonces, “una comunidad material”, y de darse una antinomia prevalecerá la norma de mayor jerarquía: la Ordenanza.

El artículo 42 de la LOM, en fin, dispone como competencia de los Decretos de alcaldía resolver y regular asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de competencia del concejo municipal. Sin duda esta es una competencia residual de los Decretos de alcaldía. Estos decretos podrán regular y resolver asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de

competencia del concejo municipal. Los Decretos tendrán un amplio espectro para desenvolverse siempre y cuando e indistintamente, la materia de que se trate no haya sido regulada por una Ordenanza (congelación del rango – reserva formal), o esa misma materia no sea competencia exclusiva y excluyente del Concejo municipal por mandato del ordenamiento. (Reserva material). Esta elaboración se fundamenta en la superioridad jerárquica de la Ordenanza sobre el Decreto de alcaldía.

Llama la atención, no obstante, que el artículo 42 de la LOM se refiera a “asuntos de interés para los vecinos” Podemos sostener que “el interés para los vecinos”, debe estar presente en toda actuación ya sea política o administrativa, de las Municipalidades. Es en el “interés de los vecinos”, en su bienestar, que se legitima el ejercicio de las competencias municipales y con ellas, también, la detentación de poderes exorbitantes.

El artículo 39 de la LOM precisa que los asuntos administrativos concernientes a su organización interna, los resuelven los concejos a través de resoluciones de concejo. Esto no hace más que reforzar la posición que los Municipios, al igual que las Regiones, tienen una naturaleza “bifronte” (García de Enterría). Esto es, así como la composición de los concejos se origina en el sufragio de los vecinos y a

su vez detentan la virtualidad de dar Leyes, también se encargan de los asuntos administrativos concernientes a su organización interna. Pero, claro está, se trata de normas *ad-intra* o autoorganizativas. Finalmente, según el artículo 43 de la LOM, “Las resoluciones de alcaldía aprueban y resuelven los asuntos de carácter administrativo”. Entendemos que esta facultad versa sobre la capacidad del alcalde para dar actos administrativos. Y refuerza aún más el carácter “bifronte” de las Municipalidades. Queda claro que no se puede confundir el acto administrativo con el reglamento. Si bien es cierto que ambos son producto de las Administraciones públicas, el reglamento forma parte del ordenamiento jurídico y el acto administrativo es apenas una aplicación de este.

### **Ordenamiento regional.-**

Conforme al artículo 38 de la LOGR, “Las Ordenanzas Regionales norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia.”

El literal a) del artículo 15 de la LOGR preceptúa que, son atribuciones del Consejo Regional: a. Aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o

reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del Gobierno Regional.

El artículo 191 de la Constitución dota a los Gobiernos Regionales de autonomía política, económica y administrativa. El artículo 2 de la LOGR dispone que “Los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo, para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal”.

Aun cuando aquí en principio no vamos a tocar el tema de las políticas nacionales, sectoriales y sub-nacionales, queremos incidir en el asunto “Conga” (Expediente N. ° 0001-2012-PI/TC) que fuera materia de resolución del Tribunal Constitucional. Ello debido a que tal caso y concretamente a lo decidido en la sentencia, resulta muy didáctico en lo que se refiere a la naturaleza y alcance de las ordenanzas regionales.

El Fiscal de la Nación interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional de Cajamarca N. ° 036-2011-GR.CAJ-CR, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de diciembre de 2011, que declara inviable el Proyecto Minero Conga. Alega que con dicha normativa el Gobierno Regional de Cajamarca se extralimitó en sus funciones

invadiendo competencias propias del Ejecutivo, cuestionando específicamente: i) la declaración del interés público regional respecto la protección e intangibilidad de las cabeceras de cuenca en toda la jurisdicción de la región Cajamarca; ii) la declaración de la inviabilidad del Proyecto Conga; iii) el encargo dado al Presidente del Gobierno Regional de Cajamarca para que canalice ante el Congreso de la República, los procesos investigatorios sobre el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que aprobó dicho proyecto; y, iv) que se deje sin efecto cualquier norma que se oponga a tal Ordenanza Regional. En la demanda se argumenta que el Gobierno Regional de Cajamarca actuó fuera del ámbito de sus competencias. Así, afirma que si bien el artículo 192 de la Constitución establece que los Gobierno Regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos que son de su responsabilidad, tal función debe efectuarse en armonía con las políticas y planes nacionales locales. Y que si bien el artículo 192, inciso 7) establece que los gobiernos regionales son competentes para promover y regular actividades en materia de agricultura, minería y medio ambiente, ello debe realizarse de acuerdo al principio de unidad. *En tal sentido la autonomía regional no puede contravenir la normativa del gobierno nacional.* En tal sentido, la Ley N.º 27783, de Bases de la

Descentralización (LDB) establece en su artículo 26.1 establece que el diseño de políticas nacionales y sectoriales entre otros, es competencia exclusiva del Gobierno Nacional. Y de manera similar, la Ley N.º 27867, de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), artículo 45 a) establece que es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir y gestionar las políticas nacionales y sectoriales en consideración a los intereses nacionales y diversidad de las regiones, estando los Gobiernos Regionales encargados de definir, dirigir y gestionar sus políticas regionales en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales. Refiere, por consiguiente, que las competencias de los Gobiernos Regionales deben desarrollarse de conformidad con las políticas y planes nacionales atendiendo al principio de unidad y el de cooperación y lealtad Regional, sin contravenir las políticas nacionales y sectoriales elaboradas por el Gobierno Nacional. De otro lado, argumenta el Fiscal de la Nación que de conformidad con el artículo 52 de la Ley N.º 28611, General del Ambiente (LGA), las competencias ambientales son ejercidas por los gobiernos regionales entre otras instituciones, de conformidad con las políticas públicas y normas ambientales de carácter nacional, las mismas que son función exclusiva del Gobierno Nacional. Respecto la inviabilidad declarada por el Gobierno Regional de Cajamarca del proyecto

Conga, advierte el demandante que corresponde al Poder Ejecutivo establecer la política gubernamental del sector minero, por lo tanto determinar la viabilidad de proyectos mineros de gran envergadura. Así lo determina el artículo 6, inicio h) del Decreto Ley N. ° 25952, Ley Orgánica del Sector Energía y Minas (LOSEM) que establece como función del Ministerio de Energía y Minas (MEM) otorgar, en nombre del Estado, concesiones y celebrar contratos, de conformidad con la legislación de la materia. Por su parte, el Decreto Supremo N. ° 016-93-EM, Reglamento del Título Décimo Quinto del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería contempla en su artículo 4, que la autoridad competente en el sector minero metalúrgico es el único ente gubernamental encargado de: “1. Fijar las políticas de protección del medio ambiente para las actividades minero-metalúrgicas y dictar la normativa correspondiente.” “2. Aprobar los Estudios de Impacto ambiental y Programas de Adecuación y Manejo de Ambiental y autorizar la ejecución de los mismos para cada una de las unidades económicas administrativas.” Argumenta por último que, al declararse la inviabilidad del Proyecto “Conga” en el fondo se ha declarado la nulidad de un acto administrativo que aprobó el EIA y las autorizaciones otorgadas a la empresa minera Yanacocha SRL, *no siendo el Gobierno Regional de Cajamarca*

*competente para declarar la nulidad del acto administrativo referido. De acuerdo al artículo 202 de la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General (LPAG) la nulidad de oficio procede por el mismo funcionario que emitió el acto administrativo o por uno de mayor jerarquía y solo luego dentro del años de emisión de tal acto. Una vez transcurrido tal período solo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial. (Las cursivas son nuestras)*

El Gobierno Regional de Cajamarca contesta la demanda alegando que que la Constitución de 1993, al igual que la de 1979, no desarrolla minuciosamente las competencias de los órganos constitucionales, por lo que “es muy difícil encontrar las atribuciones del gobierno nacional (Poder Ejecutivo)” (sic). Afirma que en los 27 artículos de la Constitución “dedicados al gobierno no se determinan las atribuciones propias” (sic) tan solo se refieren a competencias genéricos. De igual manera, al Congreso solo se le reconoce atribuciones normativas y no vinculadas a la administración pública. Por consiguiente, es “casi imposible contrastar un ejercicio de atribuciones de órganos constitucionales distintos con las atribuciones del Legislativo y el Ejecutivo” (sic). La demandada estima en tal sentido que en lo que respecta a la minería, compete al gobierno regional otorgar licencias y autorizaciones respectivas. Alega

asimismo que la LOGR reconoce específicas atribuciones en materia ambiental a los gobiernos regionales, entre las cuales destaca; implementar el sistema regional de gestión ambiental y controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, y proyectos y estudios en materia ambiental y sobre el uso racional de los recursos naturales. Acerca del artículo 66 de la Constitución refiere que es requerida su reglamentación por cuanto el Estado, si bien es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales, está conformado por varios niveles de gobierno. Destaca también el respeto que merecen las propiedades de las comunidades indígenas, no pudiendo ser modificados sus derechos reconocidos por la Constitución de 1920 y 1933. En virtud de lo argumentado solicita que la demanda sea declarada infundada.

El argumento central del demandante es que mediante la cuestionada ordenanza regional se invaden las competencias del Gobierno Nacional en lo que a la regulación del sector minero se refiere. Afirma que el verdadero efecto de la ordenanza es la declaración de nulidad del acto administrativo que aprobó el EIA, esto es, la Resolución Directoral N.º 351-2010-MEM/AAM, aprobada por el MEM, para lo cual el gobierno regional no tiene competencia alguna. En efecto, basándose en la normativa referida en los

antecedentes, el Fiscal de la Nación alega que es el Gobierno Nacional el encargado de determinar la política nacional relativa a la explotación minera y de la política ambiental. En tal sentido, el Gobierno Regional de Cajamarca no tendría competencia alguna para declarar inviable la ejecución del proyecto Conga.

En el Fundamento Jurídico (FJ) 3, el Tribunal Constitucional declara que, “Este proceso de inconstitucionalidad es en esencia un conflicto de competencias, siendo tramitado según lo ordena el artículo 110° del Código Procesal Constitucional, debido a que la Ordenanza Regional tiene rango legal (art. 200, inciso 4, de la Constitución)”.

En el FJ 4 el Tribunal Constitucional señala que, “Por lo tanto, debe tomarse en consideración cómo la Constitución ha repartido las competencias normativas entre los gobiernos regionales y el Gobierno Nacional en el ámbito del sector minero, considerando como un elemento relevante en tal repartición, la protección de los recursos hídricos, específicamente las cabeceras de cuenca”. Luego, el Supremo Interprete de la Constitución agrega que, “El principio de competencia, tributario del principio de jerarquía, es la herramienta que guiará la metodológica con la que este Tribunal resolverá la presente causa, debido a que, como ya se advirtió, se

está ante lo que en esencia es un conflicto de competencias. Por ello, este Colegiado tendrá que observar cómo la Constitución y las normas interpuestas han repartido las competencias entre los gobiernos regionales y el Gobierno Nacional a fin de determinar las competencias respectivas en materia de minería y protección de cabeceras de cuencas” (FJ 5).

En suma, si bien la Constitución establece que los gobiernos regionales son competentes para regular materias relativas al ámbito de minería, las normas interpuestas, como la LBD y la LOGR, establecen que las competencias en materia de minería son compartidas, estableciéndose específicamente que las concesiones en el caso de la pequeña minería y la minería artesanal recaen sobre los gobiernos regionales. En cuanto al Gobierno Nacional, este es competente para el otorgamiento de la concesión de la gran minería así como de la mediana minería. En tal sentido, el Gobierno Regional de Cajamarca no tiene competencias normativas para declarar la inviabilidad de la ejecución del proyecto de gran minería, como es el caso del proyecto Conga, ya que intervenir en ello, implica exceder las competencias normativas atribuidas por la Constitución y las normas interpuestas que ordenan la repartición de

competencias. Por todo ello, el artículo segundo de la Ordenanza regional bajo estudio debe ser declarada inconstitucional. (FJ 26)

De la sentencia citada podemos encontrar las siguientes conclusiones:

a) Pese a que la Ordenanza era una norma con rango de ley, el Tribunal Constitucional consideró que (...) habiendo sido declarado inconstitucional el artículo primero y segundo de la ordenanza, el artículo cuarto, deviene igualmente en inconstitucional porque una ordenanza regional no puede desconocer las competencias normativas asignadas por la Constitución y la Ley.” (El subrayado es nuestro) Esto es, pese a ser la ordenanza norma de igual valor o rango, la Ley *asignadora* (interpuesta) de competencias prevalece sobre la Ordenanza regional. La razón de esta primacía de la Ley *asignadora*, no puede ser encontrada sino en la “Función constitucional” que cumple la misma.

b) El reparto de competencias entre órganos constitucionales no se lleva a cabo ni se agota necesariamente y solo a través de normas primarias, esto es, con valor de Ley. (FJ 13) Estas normas infralegales, y he ahí su valor, se

legitiman por la “función constitucional” que cumplen, esto es, agotar la distribución de competencias. Según el Tribunal, “Al respecto es importante que se tome en consideración que el RAAEM (Decreto Supremo N. ° 020-2008-EM, que aprueba el *Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera*”) establece en su artículo 3° que es el Ministerio de Energía y Minas, a través de la DGAAM, la entidad competente para evaluar y aprobar o desaprobado los EIA para el desarrollo de las actividades de exploración de la gran minería y la mediana minería”. Reitero: Lo que determina la validez, efectividad y virtualidad jurídica de las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad (normas interpuestas) es su contenido material, esto es, el producto del cumplimiento de la función que la Constitución les asigna. Más allá de la forma que adopten y de su jerarquía o grado, lo que realmente importa es que estas normas, de tan especial naturaleza, cumplan a cabalidad y con rigor la función constitucional, social y económicamente valiosa, que precisamente la Constitución, en cuanto «competencia de las competencias» y «fuente de fuentes», les ha asignado. Resulta así nítido que, sobre todo lo demás, ha de prevalecer el aspecto material que constituye el contenido y, en consecuencia, el

resultado del cumplimiento de la función aludida. Y es que ese sustrato material es lo que configura y justifica que tales normas detenten una posición de prevalencia o primacía con relación a otras normas infraconstitucionales y de igual jerarquía. La función constitucional que aquellas normas cumplen es el dato primario en lo que a su incardinación en el ordenamiento se refiere. El límite no es formal sino material.

- c) En su FJ 23 el Tribunal precisa que, “(...) en materia de minería, el ejercicio de las competencias a cargo de los gobiernos regionales debe realizarse conforme a las políticas nacionales elaboradas por el gobierno nacional y de manera compartida. Ello implica la continuación de un mismo proyecto de desarrollo por parte de los gobiernos regionales, bajo las premisas generales decididas por el Gobierno Nacional”. Tal parece que el Tribunal se inclina por una relación jerárquica entre las políticas nacionales y sub-nacionales. Por nuestra parte, creemos que estamos frente a una relación internormativa de naturaleza competencial. No negamos en absoluto que deba existir una rectoría a cargo del Gobierno nacional, pero esta debe tener un límite, no debe dejar vaciada de contenido la regulación regional. El Gobierno

nacional debe respetar el ámbito competencial de la Región, dejándole así a esta un espacio suficiente para que pueda desplegar sus competencias conforme a su realidad e intereses respectivos. La Constitución habla de “armonizar” políticas, no de dar directivas. La Región no es un mero órgano periférico ejecutor de una voluntad ajena. La Región, como diría García de Enterría, tiene derecho a una política propia.

d) Resulta nítido que el Bloque de la Constitucionalidad, al agotar el reparto de competencias y el diseño de fuentes (en tanto norma sobre la forma de producción jurídica), cumple doblemente una función constitucional, informando así todo el sistema normativo. Es por ello que la incardinación en el ordenamiento jurídico del aludido bloque no puede explicarse a través del principio de jerarquía o la idea de competencia. Dada la función constitucional que despliega tal bloque, es esta función la que ha de dar razón sobre su incardinación o posicionamiento en el ordenamiento nacional. De lo hasta aquí expresado queda claro que en caso que una ley contravenga las disposiciones del bloque, ella deberá ser declarada inconstitucional y purgada del ordenamiento. Y tal inconstitucionalidad no será un agravio

indirecto a la Constitución. Será una contravención directa a la Constitución, pues es ésta la que reenvía o encomienda al Bloque, mediante remisiones, la tarea constitucional de culminar el reparto de competencias y el diseño de fuentes. Así, estamos ante un claro mandato o encargo constitucional, que es agraviado cuando no se respetan las disposiciones contenidas en la Constitución y en el Bloque de la Constitucionalidad.(Tafur Charun: 2022)

- e) El Bloque de la Constitucionalidad, en virtud del reenvío que ha dispuesto la Constitución para completar la organización del Estado, cumple una especial función de naturaleza constitucional, dentro del sistema jurídico que lo termina situando en una posición “cualitativamente superior” (nunca jerárquica) respecto no sólo a la normatividad que genere la institución a la cual regula, sino además de la generalidad de fuentes integrantes del resto de ordenamientos. Por ello estas leyes integrantes del Bloque Constitucional, rigurosamente subordinadas a la Constitución, se ubican al tope de cada ordenamiento constituido por las instituciones generadoras de normatividad jurídica. (Tafur Charun: 2022)

En cuanto a los Decretos Regionales el artículo 40 de la LOGR prescribe que estos “(...) establecen normas reglamentarias para la ejecución de las Ordenanzas Regionales, sancionan los procedimientos necesarios para la Administración Regional y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés ciudadano. Los Decretos Regionales son aprobados y suscritos por la Gobernación Regional, con acuerdo del directorio de Gerencias Regionales”.

Es fácil notar que estos decretos son hermanos gemelos del Decreto de Alcaldía. Solo precisaremos que el ámbito material de actuación entre ambas fuentes será eventualmente diferente.

Para concluir con este epígrafe, citamos el artículo 22 de la LOGR el mismo que establece que el Gobernador ejecuta sus actos de gobierno mediante Decretos Regionales; los actos administrativos que correspondan, son suscritos con el Gerente General Regional y/o los Gerentes Regionales.

Causa perplejidad el hecho que este artículo en buena cuenta y según entendemos, prescriba que el Gobernador regional puede dictar actos administrativos a través de Decretos regionales. Ello rompe frontalmente la sistematicidad del ordenamiento, pues los decretos regionales constituyen reglamentos, esto es, y como ya lo hemos dicho, se deslindan nítidamente de los actos

administrativos que no son sino una mera aplicación del ordenamiento; ordenamiento del que forman parte los Decretos regionales. El *quid* de este disenso radica en la frase “ejecuta sus actos de gobierno”. Los reglamentos no ejecutan, los actos administrativos sí ejecutan.

### **Acuerdos regionales y Acuerdos municipales**

Antes de iniciar el análisis de los Acuerdos *territoriales* queremos dejar en claro que el problema que estamos abordando no supone el interdecir el diseño de fuentes formales –no previstas en la Constitución- llevado a cabo por normas interpuestas, esto es, por normas integrantes del bloque de la constitucionalidad. Pero el problema sí se suscita cuando en estas circunstancias, las normas interpuestas “crean” fuentes formales cuya utilidad no solo no se deriva de una necesidad del supraordenamiento, sino que a un nivel de *secundum legem* no tienen razón de ser. Nos estamos refiriendo en concreto a la función que cada fuente formal debería cumplir. Así, por ejemplo, el decreto ejecutivo cumple la función de reglamentar la Ley llevando a esta a sus consecuencias prácticas. En suma y por el contrario, estamos frente a fuentes formales cuya existencia no es reclamada por la Constitución ni por las normas interpuestas. Y esta

imperfección de la fuente formal indebidamente creada o diseñada conduce a que la misma al no contar con una función específica que cumplir y que le dé legitimidad y legalidad, termine –como veremos- siendo una manifestación de voluntad de la entidad de que se trate, carente de univocidad y polisémica y lo que es aún más grave, sin una naturaleza jurídica bien definida. En algunos ni siquiera tendrán el carácter de normas en su acepción jurídica rigurosa. Si alguna función cumplen estas normas es la de alambicar aún más la funcionalidad del ordenamiento jurídico, vulnerando y agravando de este modo la sistematicidad del mismo. Distinto es el caso cuando la fuente formal es creada por la norma interpuesta dada la necesidad del supraordenamiento, pues tal diseño resulta imperioso para la adecuada operatividad de este. Ello, a su vez, hace necesario e imprescindible la creación de la fuente formal. Esta fuente formal, en abstracto, ha de cumplir una función social y económica valiosa que gatille que, entre por otras razones, sea acogida por el supraordenamiento.

Según el artículo 39 de la LOGR, “Los Acuerdos del Consejo Regional expresan la decisión de este órgano sobre asuntos internos del Consejo Regional, de interés público, ciudadano o institucional o declara su voluntad de practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional. Los Acuerdos Regionales serán aprobados por mayoría simple de

sus miembros. El Reglamento del Consejo Regional podrá acordar otras mayorías para aprobar normas”.

De otro lado, el artículo 41 de la LOM, prescribe que los acuerdos son decisiones, que toma el concejo, referidas a asuntos específicos de interés público, vecinal o institucional, que expresan la voluntad del órgano de gobierno para practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional.

El texto de ambos artículos es bastante similar lo que facilita la ejecución de la tarea emprendida.

La pregunta que corresponde y justifica cualquier utilidad que pueda tener este trabajo es cuál es la naturaleza de los Acuerdos *territoriales*.

En primer lugar es de notar que ambas “fuentes” tienen su origen en el Consejo regional y el Concejo municipal. Esto es, en la “asamblea”. Según García de Enterría (1981:35), “En el jacobinismo histórico aparece, en efecto, el mito de la Asamblea (La «Convención», expresión absoluta de la voluntad general) como el lugar donde se posa el Espíritu Santo, o en términos más secularizados, el espíritu colectivo infalible y certero, en una suerte de unión mística lograda a través del debate incesante y de la catarsis que este procura. Es el jacobinismo, sostenido en el principio representativo absoluto de la voluntad general, el que alimenta el dogma de la soberanía parlamentaria en el constitucionalismo de tipo

francés, que proscribiera resueltamente todo poder por encima de la Asamblea y, por supuesto, todo, poder judicial, simple instrumento ejecutivo de las leyes de la propia Asamblea (...).”

Además, ambas normas hablan de “asuntos de interés público”. Al respecto, no se debe olvidar que conforme al artículo 7.3 de la LBD, “El gobierno en sus distintos niveles se ejerce con preferencia del interés público”. Así, pues, tal dispositivo contenido en la LOM y LOGR, termina siendo tautológico y redundante. Tautológico y redundante, pues toda actuación de las administraciones públicas ha de estar dirigida a la consecución del interés público. De esto último deriva la capacidad de estas de ejercer sus competencias, y detentar sus privilegios y exorbitancias.

Los artículos materia de análisis también refieren que a través de Acuerdos las entidades territoriales declaran su voluntad de practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional. No cabe duda que estamos frente a meras declaraciones de voluntad. Declaraciones de voluntad no vinculantes pero sí potestativas.

Así las cosas, reiteramos la pregunta y precisamos si estamos frente a reglamentos, actos administrativos o normas “medida”.

Creemos que para efectos didácticos puede ser utilidad citar algunos Acuerdos.

-Acuerdo 0134-2014-GRA (Arequipa): Se reconoce a una serie de platos típicos de la Región Arequipa, en virtud de su valioso aporte cultural en el desarrollo y preservación de las tradiciones.

-Acuerdo 127- 2014-GRA (Arequipa): Se reconoce al “Perol Mollendino” como plato típico de la provincia de Islay de la Región Arequipa.

Los acuerdos citados no innovan el ordenamiento jurídico. Tampoco son una aplicación del mismo. Son declaraciones líricas de carácter simbólico. Son sencillamente declaraciones de voluntad, pero en este caso, no generan ni producen efectos jurídicos de ningún tipo.

Distinta es la naturaleza de los siguientes Acuerdos:

-Acuerdo 122-2014-GRA (Arequipa): Declaran en emergencia el servicio de hemodiálisis del Hospital Honorio Delgado Espinoza en Arequipa por treinta días.

Acuerdo 072-2014 GRSM (San Martín): Autorizan transferencia de Infraestructura del proyecto: Almacén para granos San José de Sisa.

Acuerdo Regional N° 039-2019-GR-LL/CR Trujillo, 28 de junio de 2019 Autorizar la transferencia financiera a favor de la Contraloría General de la República, destinada a financiar la contratación de

sociedades de auditoria, en el marco de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 27785, modificada por la Ley 30742, Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la Republica.

Acuerdo de Concejo N° 016-2023-MSI San Isidro, 28 de marzo de 2023. Aprueban compensación económica mensual de Alcaldesa y fijan monto mensual de dietas de los regidores del Concejo Municipal de San Isidro.

Acuerdo Regional N° 040-2019-GR-LL/CR Trujillo, 28 de junio del 2019 Autorizar la transferencia financiera a favor de la Municipalidad Provincial de Parcoy, destinados para la ejecución del PIP con código único de inversión 2320779 “Mejoramiento del servicio educativo de la I.E: 80454 Andrés Avelino Cáceres, nivel primario en la localidad de Parcoy – Pataz-La Libertad.

Acuerdo Regional N° 041-2019-GR-LL/CR Trujillo, 28 de junio del 2019. Autorizan Transferencia Financiera al Programa de Compensación para la Competitividad - AGROIDEAS destinada a cofinanciar la ejecución de proyectos. Aprueban autorizar la transferencia financiera al programa de compensación para la competitividad-AGROIDEAS, destinada a cofinanciar la ejecución de los proyectos “Planta de procesamiento de papa en la provincia de Julcán” y “Planta de desaponificado de quinua y de desamargado de Tarwi en la provincia de Sánchez Carrión.”

No cabe duda que los Acuerdos recientemente citados configuran auténticos actos administrativos. Pero somos de la idea que la dación de actos administrativos a través de Acuerdos agravia el principio de legalidad. Según hemos visto los Acuerdos detentan una muy pobre o casi inexistente, virtualidad normativa. Para nosotros es claro que los Acuerdos, que son una creación del legislador orgánico, no pueden detentar un carácter mandatorio. Que los Acuerdos den reglamentos y actos administrativos, o normas “medida”, configura un agravio a la competencia normativa y con todo, no pasan de ser un acto *ultra vires* que rompe innecesariamente la sistematicidad del ordenamiento jurídico. Y si hablamos de principio de legalidad es porque el Derecho público es rigurosamente atributivo. Así las cosas, es menester citar los siguientes artículos del TUO de la Ley 27444:

Artículo IV 1.1. “Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.

Artículo 1.2. No son actos administrativos: 1.2.2. Los *comportamientos* y actividades materiales de las entidades. (Las cursivas son nuestras)

72.1. La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.

De tal suerte, tenemos que los Acuerdos tienen en ciertos casos dos vicios:

- a) Incompetencia normativa. Esto es, regulan materias ajenas a la esfera de atribuciones que el supraordenamiento les ha asignado. Esto es, estaríamos ante actos *ultra vires*. La materia de reglamento o de acto administrativo de que se trate no pueda adoptarse bajo la forma de Acuerdo. El Acuerdo, en cuanto fuente, no tiene competencia para ocuparse de tales materias. Tales materias de las que algunos Acuerdos se ocupan, corresponden ser reguladas o decididas por otras fuentes normativas.
- b) Agravian el principio de legalidad. Existe, pues, una vinculación positiva entre el ordenamiento y la atribución de la entidad. Las Administraciones públicas solo pueden actuar dentro del marco que el ordenamiento les ha atribuido positivamente. Y en el caso de los Acuerdos, estos no cuentan con virtualidad normativa, pues la misma no les ha sido otorgada por el ordenamiento.

Finalmente es de citar el artículo 43 de la LOGR el mismo que preceptúa que, “Las Ordenanzas y Decretos Regionales pueden impugnarse mediante los mecanismos de acción de inconstitucionalidad y acción popular, respectivamente, en la vía correspondiente. Las Resoluciones Regionales

pueden impugnarse en vía administrativa y contencioso administrativa, con arreglo a ley. Los procedimientos administrativos en general, a nivel del Gobierno Regional, se rigen por el ordenamiento jurídico de la República.”

En este artículo 43 los Acuerdos regionales están ausentes. Esto quiere decir que estos no cuentan con un proceso de impugnación. Y todo ello no hace más que confirmar la naturaleza extranormativa y no vinculante de dichos Acuerdos. Quizá el legislador orgánico fue consciente de ello.

## **BIBLIOGRAFIA**

Gaceta Jurídica (2011) INFORME LEGISLATIVO 2010 PERÚ, EL PAÍS DE LAS LEYES. Dirección: Walter Gutiérrez C.

García de Enterría, Eduardo (1981). “La posición del Tribunal Constitucional en el sistema español. Posibilidades y perspectivas”. En Revista Española de Derecho Constitucional No. 1, Enero / Abril, 1981.

Gobierno Regional de Lambayeque, *et al.* (2003)  
DESARROLLO ECONÓMICO Y  
MUNICIPALIDADES DE LA POBREZA AL  
DESARROLLO. I Encuentro Binacional.

INFORME DE CONSULTORÍA (2006) Análisis de la concordancia de los instrumentos nacionales y regionales con la legislación internacional sobre el manejo sostenible y utilización del medio marino y costero de acuerdo con la decisión N° 12 DE LA XIII REUNION DE LA AUTORIDAD GENERAL DEL PLAN DE ACCION PARA LA PROTECCION DE MEDIO MARINO Y AREAS COSTERAS DEL PACIFICO SUDESTE, realizada en Guayaquil, Ecuador, el 31 de agosto de 2006. Disponible en: <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/planaccion/biblioteca/pordinario/020.Informe%20Legal%20Panama.pdf>

Tafur Charun, Emilio (1992). “La competencia como criterio de incardinación normativa. Una aproximación al sistema de fuentes en la Constitución de 1979”. Tesis para optar el título de Abogado. PUCP.

Tafur Charun, Emilio. (2022) “La Jerarquía de las Ordenanzas Municipales” Estudio Mario Castillo Freyre. file:///D:/Users/Downloads/Articulo-11.p