

EL FALAZ PROCESO DE REGIONALIZACION DE FINES DE LA DECADA DE LOS OCHENTA DEL SIGLO PASADO

Por

Emilio Tafur Charun

A Héctor Llosa Coriat, mi amigo y hermano
querido,

EXORDIO

Quizá la mayoría de lectores del presente texto no presenció en su momento el proceso de implementación de la regionalización previsto y diseñado en la Carta de 1979. Es por ello que creemos que rememorar algunos aspectos de tal proceso pueda ser de suma utilidad para la comunidad académica. Sobre todo si tomamos en cuenta que actualmente, otra vez, está en marcha un proceso progresivo de descentralización y notablemente, de regionalización en nuestro país. En realidad no queremos hacer un

análisis sociopolítico de lo que fue ese proceso. Nos interesa el aspecto normativo.

No obstante lo indicado en lo que a la temática del presente texto se refiere, es de citar a Pedro Planas (1998:551) cuando sostiene que el problema del centralismo, “No era solo cuestión de reparto de competencias, ni de distribución de rentas o presupuestos sino de eficiencia en los servicios y de justicia redistributiva en el gozo o beneficio ciudadano que puedan reportar estas nuevas funciones del Estado”.

Si bien es cierto que mucho de verdad tiene la reciente cita de Pedro Planas, creemos que son necesarios e inexcusables para la implementación de un idóneo proceso de descentralización, el reconocimiento de la autonomía de Regiones y Municipalidades y un equilibrado reparto de competencias a tales entes territoriales de acuerdo a sus intereses respectivos. Reparto de competencias que solo será eficiente y eficaz si se respeta la autonomía de Regiones y Municipalidades. Esto es, autonomía en cuanto elemento basilar de todo proceso de descentralización.

POTESTAD LEGISLATIVA

Tomando el tema de la autonomía política, Ochoa Cardich (1988: 90) dice que esta 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. (Las cursivas son nuestras)

De otro lado y en el régimen constitucional precedente, las Regiones tuvieron potestad legislativa. No obstante ello, rigurosamente restrictiva. Según Pedro Planas (1998:560), “Frente al dilema de si otorgarle capacidad legislativa propia, se optó por un sistema de delegación legislativa, subordinada al criterio unitario del Estado, muy parecido al vigente en las regiones italianas. Expresamente se indicaba que la delegación de competencia que acuerde el Congreso a la región suponía “siempre” subordinación a la legislación nacional y que toda norma aprobada por la Asamblea Regional se elevaría al Ejecutivo que podría aprobarla o vetarla en un plazo de quince días desde su aprobación”.

También es de citar a Paniagua C (1988:79) cuando manifiesta, siempre en lo que respecta a la Constitución de 1979, que, “*Las Regiones sólo legislan por delegación*. En general, conforme al artículo 265 Inciso 3) y, específicamente en materia tributaria, con sujeción al artículo 139 de la Constitución. En uno y en otro caso, la delegación está sujeta a severísimas restricciones que, en la práctica, se han impuesto (más que a las Regiones o Municipalidades) al Congreso ya que aquéllas carecen de competencias legislativas originarias o propias. El texto del artículo 266 reproduce, en parte el artículo 117 de la Constitución Italiana que impone a las Regiones dictar sus normas dentro de los límites de los "principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado y siempre y cuando además las normas mismas no estén en oposición al interés nacional o de otras regiones. "Sujeción a los principios" se ha traducido en nuestra Constitución en "subordinación a la legislación nacional. Así, la legislación regional italiana se "integra" a la legislación nacional. La peruana se "subordina". (Las cursivas son nuestras)

Por su parte, Ochoa Cardich (1998:90) manifiesta que, “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”.

Por nuestra parte y de otro lado, podemos decir que desde un punto de vista formal, las leyes de creación de las regiones- dadas por el Congreso Nacional- detentaban el carácter de orgánicas, al igual que el resto de disposiciones que eran dotadas de tal naturaleza por el artículo 194 de la Constitución de 1979.

Sin embargo, de *lege ferenda*, y en términos materiales, dichas leyes de creación debieron constituir auténticas cabezas visibles de cada ordenamiento regional; una suerte de “Estatutos” – tal como lo disponía el capítulo IX.d del Plan Nacional de Regionalización (PNR). Esto es, que contenga la delimitación, competencias, funcionamiento y alcance de su autonomía en lo que respecta a sus relaciones con el Gobierno nacional, con las demás Regiones y Municipalidades, así como su régimen económico y financiero. Dicha tarea fue asumida por la Ley de Bases de la Regionalización (LBR) que fue una creación del autor del PNR, pues la LBR, hoy en

día derogada, nunca fue prevista por el constituyente de 1979.

La potestad legislativa de las Regiones era atribuida por la norma constitucional de 1979 en su artículo 265, inciso 3. Los incisos 4,5 y 6 se referían a otras manifestaciones normativas más específicas. Entre estas últimas, el dictado de las normas de organización interna de la Asamblea Regional, la aprobación del Presupuesto Regional y el Plan Regional de Desarrollo, respectivamente.

A nivel primario era la LBR, fuente integrante del Bloque Constitucional (BC), la que desarrollaba los preceptos constitucionales citados. Así, el artículo 7 de la LBR señalaba que el Gobierno regional era competente para:

- a) Aprobar sus normas de organización interior.(inc.1)
- b) Aprobar el Plan Regional de Desarrollo así como el Presupuesto y la Cuenta regional.(inc. 2)
- c) Crear, modificar y suprimir tributos o exonerar de ellos conforme a Ley. (inc. 6)
- d) *Ejercer las competencias legislativas que expresamente le delegue el Poder Legislativo.(inc.10)* (Las cursivas son nuestras)

Asimismo, el artículo 5 de la LBR, disponía que el Gobierno regional es una persona jurídica de derecho

público interno que goza de autonomía administrativa y económica *dentro de la ley*. El artículo 6 a su vez preceptuaba que la finalidad del Gobierno regional es lograr el desarrollo integral y armónico de la región *con sujeción a la Constitución, la ley y los planes de desarrollo*. (Las cursivas son nuestras)

Después de lo dicho cabe preguntarse cómo interpretar y hallar algo de coherencia a la relación que se suscitaba entre leyes en sentido formal y leyes regionales.

Somos de la idea que lo más razonable y autonómico es que no se puede negar que pese a tratarse de fuentes que contaban con el mismo rango jerárquico, las normas contenidas en la ley regional no podían contravenir lo dispuesto en la respectiva ley nacional autoritativa. La ley autoritativa o nacional, si se quiere, ocupaba pues, una posición interpuesta entre la Constitución y la ley regional.

Las leyes regionales eran pues fuentes primarias –o, mejor dicho, sub-primarias- pero no secundarias y sí con valor de ley. Sin embargo ello no obsta que en virtud de la idea de competencia y de presentarse una antinomia entre ley regional y ley nacional, habría de prevalecer esta última pues de seguro, dado el ámbito diminuto de competencias materiales normativas de las Regiones, se trataría de materias que en principio a Ley nacional correspondía regular excluyentemente

y que respondían al interés general nacional y no a materia local.

Es de la mayor importancia precisar que la LBR distinguía dos tipos de leyes regionales: las leyes regionales ordinarias y las leyes regionales extraordinarias. La primera de las nombradas era producto de una competencia exclusiva de las Regiones, conferidas y garantizadas a nivel constitucional. No se trataba de potestades delegadas por el Gobierno nacional. Eran leyes que dictaba la Región de un modo espontáneo. Por iniciativa propia.

Las leyes regionales ordinarias eran, pues, auténticas fuentes primarias, en la acepción más rigurosa del término, equivalentes en cuanto a su rango normativo a la ley en sentido formal y dotadas de un ámbito privativo -aun cuando diminuto, reiteramos- de materia competencial.

Conforme a la Constitución y la LBR son materia de las leyes regionales ordinarias, el Plan Regional de Desarrollo (art. 265, inciso 6); el Presupuesto Regional (art. 265, inciso 5); el Plan Regional de Inversiones (LBR, art.27, inc.8); la Cuenta Regional (LBR, art.7, inc. 2); las Normas de Organización Interior del Gobierno regional (LBR, art. 7, inc.1); la aprobación de operaciones de endeudamiento interno (LBR, art, 7, inc. 11).

En lo que se refiere a las Leyes Regionales Extraordinarias las mismas constituían pieza de contraste con relación a las Leyes Regionales Ordinarias. Así, las Leyes Regionales Extraordinarias regulaban materias que en principio les era ajena al ámbito de competencias legislativas de la Región. En tal sentido, era necesario que mediara una delegación de competencias legislativas del Gobierno nacional a favor de la Región.

Queda claro que al tratarse de materias que no estaban sujetas al alcance normativo de la legislación regional, la delegación que llevaba a cabo el Gobierno nacional suponía una excepción al normal reparto de competencias llevado a cabo por la Constitución. Importaba también dicha delegación de facultades simple y llanamente una asunción singular por parte del Gobierno regional de materias que le era vedado regular espontáneamente a nivel legislativo. Una asunción singular de competencias de conformidad con lo dispuesto por el artículo 57, incisos 1 y 2 de la LBR. Esto es, la ley autoritativa precisa la materia, el plazo para la delegación, así como su objeto y el alcance del mismo. La Ley Regional Extraordinaria entonces, solo podía ocuparse del objeto específicamente determinado por la ley autoritativa. No podía ir más allá.

Finalmente líneas arriba hemos indicado que las leyes regionales se subordinaban a la legislación nacional, entendiendo por esta a la ley autoritativa dada por el Congreso de la República. Cabe preguntarse entonces, cómo se activaba la relación entre la legislación nacional y las leyes regionales ordinarias. Entendemos que en este caso por legislación nacional ha de entenderse que son las normas contenidas en el BC y conformado este a su vez por la LBR, pues es esta la que agota el reparto de competencias y el diseño de las fuentes normativas regionales. Y esta relación no será jerárquica sino que corresponderá a la activación de la “función constitucional” que tiene como tarea el BC. Una digresión. La “función constitucional” es un criterio de incardinación normativa de una importancia igual a la del principio de jerarquía y sus variantes, y notablemente a la del principio de competencia, todo ello para facilitar el desenvolvimiento del sistema jurídico.

En el presente epígrafe hemos procurado y *señaladamente por nuestra parte*, analizar la potestad legislativa de las Regiones en el ámbito de la Carta de 1979. El análisis ha sido objetivo, esto es, de *lege lata*, sin emitir juicios de valor, reiteramos que por nuestra parte. A continuación trataremos el tema de la potestad reglamentaria en el ámbito regional de la Carta de 1979, luego las políticas públicas en el

Estado descentralizado, para concluir haciendo un análisis comparativo entre la normativa regional en la Carta de 1979 y la Carta de 1993. Sin embargo y al respecto, es de adelantar que con la dación de la Constitución de 1993, y su reforma del 2002, se ha configurado un notorio avance en el proceso de descentralización.

POTESTAD REGLAMENTARIA

En razón de la especial naturaleza de la Asamblea regional, es que el artículo 265 (3) de la Constitución de 1979 disponía que a aquella correspondía ejercer las competencias administrativas que expresamente le delegue el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, los reglamentos son normas jurídicas que forman parte del ordenamiento y que como todo acto de la Administración pública se desenvuelve virtualmente debajo de la Ley, y están destinados a la satisfacción del interés general, del bien común. Es en tal sentido que se puede precisar que la competencia a que se refiere el artículo constitucional citado no solo supone la consecución del bien común, sino en la mayoría de los casos facilita la ejecución de la Ley en tanto reglamentos ejecutivos (*secundum legem*). El artículo citado, de este modo, implica una delegación de facultades normativas a un nivel secundario.

En tal virtud y al igual que en el caso de la delegación legislativa, el producto normativo (decretos regionales) tendrá el mismo valor de la norma autoritativa (Decreto Supremo), pues esta última vendría a configurar una norma “interpuesta”.

Resulta importante igualmente relieves que el Poder Ejecutivo no cuenta con un ámbito de materias privativas en lo que a su regulación respecta. Esta delegación de facultades ha de circunscribirse a las materias donde el reglamento puede actuar sin estar sujeto a la Ley (norma primaria) Así, tendremos los reglamentos independientes, los reglamentos autónomos (si los hubiera), los reglamentos autoorganizativos, en general las normas *ad intra* y las que se refieren a relaciones de sujeción especial.

Sin embargo, todo lo dicho no obsta para que la delegación de facultades bajo análisis no suponga asimismo una habilitación de competencias estrictamente ejecutivas (extra-normativas) que permanecen en el ámbito de actuación del Poder Ejecutivo. Tal sería mayoritariamente el caso de la dación de actos administrativos.

Ahora es distinta la situación en lo que a la potestad reglamentaria de la Región se trata. En efecto, el artículo 40.- de la vigente LOGR señala que, “Los Decretos Regionales 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.”

No existe necesidad de delegación.

POLITICAS PÚBLICAS

Reiteramos, que si bien es verdad que ha existido una importante diferencia entre el proceso de descentralización conforme a la ya derogada Constitución de 1979 y el que actualmente se sucede, no podemos negar que aún existen ciertos factores que perduran y que perturban la posibilidad de fraguar una descentralización más en forma, más respetable. Al respecto hemos escrito más de una vez sobre la necesidad que los entes territoriales detenten un ámbito lo suficientemente amplio para diseñar y ejecutar sus propias políticas. Esto es fundamental para desplegar la autonomía que la Constitución les reconoce. Sin embargo, notamos en el presente proceso de descentralización, que las políticas del Gobierno nacional y las políticas sectoriales son de ejecución forzosa para los entes territoriales. Creemos que para efectos de la elaboración de políticas y su correspondiente ejecución, han de respetarse los intereses que a cada entidad corresponde, pues es muy

frecuente que el Gobierno nacional, de una parte, y los intereses de los entes territoriales, de la otra, puedan colisionar. En suma, los entes territoriales tienen derecho a una política propia pero siempre afín con el interés general de la nación y respetando las bases que suponen la rectoría que a las Administraciones públicas que integran el Gobierno nacional les corresponde.

La historia se repite pues como bien dice el profesor Paniagua C: aludiendo al proceso de descentralización previsto en la carta de 1979:

“Los Ministerios y los Organismos Centrales (Instituto Nacional de Planificación e Instituto Nacional de Comunicación Social) mantienen "relaciones normativas" con las Regiones. En realidad corresponde a los primeros "definir la política" y “emitir la normatividad sectorial correspondiente”, es decir regular la forma en que las Regiones deben ejercitar su competencia. Por ello mismo siempre según el artículo 39-es responsabilidad de las Regiones "ejecutar la política" y “adecuar las normas sectoriales”. Las Regiones se convierten así en órganos "ejecutores" de la política y de la "normatividad" central, es decir, quedan sujetos a una típica relación administrativa de "dependencia”. Más todavía. Están sujetas a control jerárquico y supervisión e inspección administrativa. En efecto,

los gobiernos Regionales deben remitir a los Ministerios "informes periódicos respecto del cumplimiento de las políticas sectoriales". (Paniagua C, 1988:68)

Dado ello y en alguna medida, las Regiones no serían otra cosa que órganos desconcentrados, periféricos, carentes de una política propia y, notablemente, ejecutores de una voluntad ajena".

Ochoa Cardich (1998:91) finalmente, se explaya sobre este tema manifestando que 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.

Así las cosas y para percibir el real y actual estado de cosas es de citar el artículo 45 a), *ab initio*, de la vigente Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) cuyo texto es el siguiente: Es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Se ejerce con criterios de orden técnico-normativo y de la forma que establece la Ley. Los Gobiernos Regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales. En este mismo contexto es de citar el artículo 46 de la LOGR cuando prescribe que, “Las funciones específicas que ejercen los Gobiernos Regionales se desarrollan en base a las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia”.

COMPARATIVO

La Asamblea Constituyente de 1979, según Paniagua Corazao, (1988: 67) optó por unas regiones débiles y subordinadas al Poder Ejecutivo. Por ello mismo no cuidó de la definición constitucional de sus competencias, eliminó la intervención del Tribunal de Garantías Constitucionales para la solución de sus conflictos con el Poder Central y excluyó toda posibilidad de ejercicio de competencias legislativas o reglamentarias propias. Con ese mismo criterio, suprimió los órganos intermedios entre el Gobierno regional y los Gobiernos locales. Desvinculó, luego, a unos y otros a punto que ahora solo mantienen relaciones de “mutua cooperación y de apoyo al desarrollo local por parte del Gobierno regional respetándose la autonomía de ambos niveles de gobierno. Según la explícita declaración del artículo 41 de la Ley de bases de regionalización”.

Paniagua Corazao (1988:68) añade que, las deficiencias de la Constitución de 1979 revelan claramente, los rasgos de lo que realmente se propuso el constituyente: una descentralización centralista que robustece el Poder Ejecutivo y también los Gobiernos locales para debilitar el Gobierno regional.

Según Ochoa Cardich, (1998:89) “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 cuanto al asunto relativo al rigor normativo es de indicar que la potestad legislativa de las Regiones resultaba más bien magra o enjuta.

En efecto, 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 LBR posibilitaron a las regiones desarrollar una normatividad legislativa ni administrativa (una política propia) originaria sino delegada previa autorización del Congreso o del Poder Ejecutivo del nivel central. (Ochoa Cardich 1998; 89)

El mismo Ochoa Cardich (1998:80) sostiene que, 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 confundirse 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.

Y, por nuestra parte, hemos calificado a la ley regional y a las potestades normativas de las antiguas regiones más bien como enjutas y magras. Nos ratificamos en ello. A continuación nuestras razones:

- a) Las leyes regionales extraordinarias no detentaban un ámbito competencial privativo que en realidad las convirtiese en auténticas normas primarias con valor de Ley. Las Regiones no tenían iniciativa legislativa. No tenían un ámbito de materias de un volumen respetable que les permitiese tener competencia para de modo originario, en exclusividad o de forma compartida, emitir normatividad para así cautelar sus intereses respectivos.
- b) Las Regiones de acuerdo a la Carta de 1993, gozan de la facultad de legislar sin necesidad de

solicitar la delegación de competencias al Gobierno nacional. Pueden regular cualquier materia que de acuerdo al BC les corresponda, ya sea exclusivamente o de modo compartido. Actualmente las Regiones tiene autonomía política y por esta razón, entre otras, dan ordenanzas con valor de Ley.

c) Hemos dicho que las Leyes Regionales Ordinarias tenían valor de Ley y eran normas primarias. Nos ratificamos en lo dicho. Sin embargo, no se puede negar la pobreza del ámbito material a regular por estas fuentes. Aprobar el Presupuesto Regional o el Plan de Desarrollo Regional supone menos que legislar, supone el dar actos administrativos. Así, estas normas regionales no constituían auténticas leyes en sentido material, no eran abstractas. En ese contexto, no eran normas jurídicas de aplicación teóricamente hipotética. Esta pobreza de contenido normativo de las Leyes regionales gatillaba que las mismas, en cualquiera de sus modalidades, que la Región no contara con autonomía política. Bien dice Ochoa Cardich (1998:90) que 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.

d) La vigente Ley de Bases de la Descentralización (LBD) prescribe que la autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes. Se ha de notar pues que en el régimen actual no se habla exclusivamente de normatividad a través de delegación practicada previamente por el Gobierno nacional. Y al respecto y en contraste con lo preceptuado por la derogada Carta de 1979, actualmente Regiones y Municipalidades detentan autonomía política y de ello deriva, ahora sí, que tengan la capacidad de dar ordenanzas de modo espontáneo y que son auténticas normas con valor de Ley. Así, según el artículo 9 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR).- Los gobiernos regionales son competentes para f) Dictar las normas

inherentes a la gestión regional. El artículo artículo 38 de la misma Ley prescribe que, “Las Ordenanzas Regionales norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia”. Queda claro con todo, que tal dación de normatividad primaria deberá sujetarse al acervo de materias que le atribuyen la Carta de 1993 y el BC.

- e) El artículo 191, *ab initio*, de la Constitución vigente dispone que, “Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.” Conforme al artículo 192 (7), son competentes, entre otras materias, para: *Promover y regular actividades y/o servicios* en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, *conforme a ley*. (Las cursivas son nuestras). Según el artículo 261 de la Constitución de 1979, “Las regiones tienen autonomía económica y administrativa. Son competentes, dentro de su territorio, en materia de salubridad, vivienda, obra pública, vialidad, agricultura, minería, industria, comercio, energía, previsión social, trabajo y, en

concordancia con los artículos 24 y 30, educación primaria, secundaria y técnica, y *las demás que les son delegadas conforme a ley.*” Por nuestra parte diremos que aun cuando podría pensarse que este aserto es demasiado sutil debemos reparar que en el caso de la Carta de 1979, el artículo 261 no se refiere a las funciones a través de las cuales las competencias se han de ejecutar. En el caso del artículo 192(7) de la Constitución vigente sí se preceptúan tales funciones, esto es, *promover y regular actividades y/o servicios*. También es de indicar que para el ejercicio de las aludidas competencias actualmente las Regiones no requieren de una previa delegación. De ahí podemos inferir que la regionalización diseñada por la Constitución ya derogada se sostenía mayoritariamente en delegaciones, tanto legislativas como reglamentarias. Creemos que el artículo 7 (j) de la LBR resultaba manifiesto sobre esta situación cuando disponía que el Gobierno Regional era competente para “ejercer las competencias legislativas y administrativas que expresamente le deleguen los poderes Legislativo y Ejecutivo; así como las que señala el artículo 261 de la Constitución Política”. Entendemos que un adecuado reparto de competencias que se sustente en los intereses

respectivos de las entidades respetando las diversidades y autonomías así trazadas, es fundamental para el desarrollo del proceso de regionalización. A partir de esto se puede contar con un basamento que permita una estructura idónea para la construcción de un Estado descentralizado, respetable y en forma.

- f) El artículo 11.1.de la vigente LBD señala 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.” Por su parte, el artículo 36 de la LOGR preceptúa que “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”. Sobre el particular es de indicar que esta “sujeción” o “adecuación” responde a la función constitucional que desempeñan la Constitución y el BC. Además existen algunos supuestos donde el legislador, en ejercicio de su función constitucional, va más allá aun, nos referimos, entre otros supuestos, al artículo VIII del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

- g) En la vigente LBD existe un orden muy superior al de su predecesora en lo que respecta al tipo de competencias. Esto es, exclusivas, compartidas y delegables. Pero aquí queremos relieves el texto que se refiere al criterio de “conurrencia”, el mismo que es de suma importancia para el ejercicio de competencias compartidas. El texto, recogido en el artículo 14-2 d) de la LBD es el siguiente: “En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. También aplicarán como criterios las externalidades, nacional, regional y local, que trasciende el ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función; y la necesidad de propiciar y aprovechar economía de escala”.
- h) La derogada carta de 1979 no positivaba el BC. Sin embargo, ello no quiere decir que en su tiempo no fuera un instrumento importante para el trémulo funcionamiento del sistema jurídico bajo la Constitución de 1979. Actualmente está vigente en el texto de la Ley. En efecto, el artículo 78 del Nuevo Código Procesal Constitucional a la letra dice, “Artículo 78. Principios de interpretación. Para apreciar la

validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, por remisión expresa de la constitución, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona”. Para nosotros, el contenido del BC a que se refiere el citado artículo 78 está establecido, en buena medida, en el artículo 15 de la LBD el mismo que prevé que “Las competencias exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno son las establecidas en la presente Ley de conformidad con la Constitución Política del Estado. Las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, respectivamente, distinguiendo las funciones de normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y control, y promoción de las inversiones”.

- i) En lo que se refiere a las Municipalidades, según el artículo II del Título Preliminar de la LOM, “Los gobiernos locales gozan de *autonomía política*, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. 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). Ensayamos al respecto la explicación dada ya, esto es, cuando la LOM habla de sujeción al ordenamiento jurídico no lo está haciendo respecto a todo el ordenamiento jurídico, sino singularmente, a la Constitución y al BC. El caso del artículo VIII de la LOM también es especial. Según este artículo, “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 (...)”.

COLOFON

Una falaz regionalización. Eso fue lo que sucedió durante la década de los ochenta del siglo pasado. Regiones que de tales solo tenían el nombre. Regiones sin capacidad de dar auténticas leyes en cuanto fuentes normativas primarias, sino habían previamente sido autorizadas por el Gobierno

nacional. Regiones que no contaban en absoluto con un ámbito propio de competencias en el cual pudieran desplegar su potestad legislativa de una manera originaria. Peor aún. Ni siquiera podían dictar reglamentos sino eran así autorizados por el Gobierno nacional. Reiteramos: una falaz regionalización. Tanto a nivel legislativo, reglamentario y de políticas públicas. El Gobierno nacional (Congreso, Poder Ejecutivo) se apoderaba de casi todas las funciones y competencias. Y lo más triste es que ello era consentido por la derogada Constitución. Así las cosas, el problema es que esta falaz regionalización nació de la propia Constitución de 1979. En este contexto, era un agudo problema que tomó lugar a partir del Derecho positivo. Esperamos que lo experimentado sobre esta falaz regionalización sirva de escarmiento para no repetir el montón colosal de errores que se cometieron. Para no centralizar más aun el poder.

REFERENCIAS

- Ochoa Cardich, César. 1998. “La regionalización en el régimen constitucional peruano”. En *Ius et Veritas*.
- Paniagua C, Valentín. “Descentralización y Regionalización”. En *Themis* Núm. 11 (1988)

Planas, Pedro. (1998). La Descentralización en el Perú Republicano (1821-1998)".Municipalidad Metropolitana de Lima.

