LA INTERRELACION ENTRE NORMAS PRIMARIAS Y UNA DIGRESION

Por

Emilio Tafur Charun

"It's about the mistery of bad luck, the mistery of loss. I don't know. I keep saying I don't and I don't. But it's the only thing in my life that I absolutely had to own."

Underworld/Don DeLillo

Antecedentes, -

Desde la dación de la Constitución de 1979 empezó a esbozarse un modelo de Estado que

fuera descentralizado y unitario. Sabido es cómo acabó este experimento. Pero ya se percibía, quizá siguiendo el ejemplo de España (1978), una marcada tendencia a descentralizar el Estado diseñando para tal efecto diversas "instituciones" que detentaban el atributo de autonomía con todo lo que ello supone. Existían más de tres poderes. Las Regiones y Municipalidades configuraban los "poderes" de orden territorial.

La Carta de 1993 nos trajo un diseño de la descentralización más bien enjuto. No es hasta la reforma del año 2002, que se tiene un régimen de descentralización más en forma. Pero la reforma no se da solamente a nivel constitucional. Se da un bloque de normas que en términos muy latos podríamos definir que tenían por finalidad agotar el reparto de competencias y el diseño de fuentes esbozados por la Constitución. Estamos hablando del Bloque Constitucional (BC) y de la pluralidad de normas primarias o con valor de Ley que la misma Constitución diseña.

En este contexto, es de señalar que según el artículo 200.4°. de la Carta de 1993, "Son garantías constitucionales: La Acción de Inconstitucionalidad, *que procede contra las normas que tienen rango de ley*: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo". (Las cursivas son nuestras)

La presente entrega tiene, pues, como objetivo elaborar sobre la ya de por sí compleja relación entre normas primarias, y, también por qué no, con otras fuentes nominalmente subordinadas. Surgen así, cuestiones tales como que un decreto supremo que aprueba una política nocional (norma *secundum legem*) pueda ser *reglamentado* por una Ordenanza municipal. Sabido es que una Ordenanza municipal tiene valor de Ley. Pero también podría argumentarse que entre "bases" (Decreto Supremo) que aprueban las políticas nacionales y "desarrollo" (Ordenanzas) se da una relación competencial. De acuerdo al principio de concurrencia, cada fuente tendría deslindado su propio ámbito de competencia o de actuación (bases-desarrollo) de acuerdo a sus respectivos intereses.

De otra parte, podemos citar el artículo 78 de Nuevo Código Procesal Constitucional, el mismo que recoge la vigencia plena del BC:

“Artículo 78. 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.*” (Las cursivas son nuestras)

Se entiende que este artículo es en alguna medida desarrollado o precisado por la cuarta disposición complementaria de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Esta disposición complementaria establece que, “Las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo, con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, serán especificadas en las Leyes de Organización y Funciones de los distintos ministerios de conformidad con la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades.”

Siguiendo al Derecho español y con él a GOMEZ-FERRER MORANT (23:1987) quien alude al 28.1 de la LOTC, norma esta equivalente a nuestro ya citado artículo 78, dice dicho autor que, "Este precepto, en la parte transcrita, pone de manifiesto que existen determinados tipos de leyes que cumplen, de acuerdo con la Constitución, una función que las sitúa en una posición de superioridad respecto de otras." (El énfasis es nuestro)

El mismo autor (29:1987) agrega, siempre refiriéndose al régimen español que, "Por de pronto, la idea de la función constitucional que cumplen ciertas leyes del Estado nos explica la posición de superioridad en que se encuentran respecto de las leyes de las Comunidades Autónomas. Nos referimos a las leyes que integran el denominado bloque de constitucionalidad, al que se refiere el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, antes transcrito; es decir, a las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las

competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas.” (Las cursivas son nuestras)

Planteamiento del Problema

Dice Hurtado Meza (146-2013) que, “La inconstitucionalidad de una ley, prima facie, se genera por la incompatibilidad entre las fuentes legales sometidas a control y la Constitución, y no porque una de ellas colisione, viole o transgreda a otra de su misma jerarquía. *Y es que no se presenta un problema de validez constitucional cada vez que se produce la colisión de dos normas del mismo rango, sino un típico problema de antinomia, resoluble conforme a las técnicas que existen en nuestro ordenamiento jurídico (v.g. “ley especial deroga ley general”, “ley posterior deroga ley anterior”, etc.).* (Las cursivas son nuestras*)*

Esto también ha sido dicho por el Tribunal Constitucional:

“La inconstitucionalidad de una ley, prima facie, se genera por la incompatibilidad entre las fuentes legales sometidas a control, y la Constitución, y no porque una de ellas colisione, viole o transgreda a otra de su misma jerarquía. Y es que no se presenta un problema de validez constitucional cada vez que se produce la colisión de dos normas del mismo rango, sino un típico problema de antinomia, resoluble conforme a las técnicas que existen en nuestro ordenamiento jurídico (v.g. “ley especial deroga ley general”, “ley posterior deroga ley anterior”, etc.).” (Exp. 007-2002-AI/TC, FJ-3)

Se podría creer que el *quid* de este epígrafe descansa en la proverbial posibilidad que una ley -o norma primaria- sea inconstitucional por contravenir otra norma de igual valor. Claro está, y como lo dice el Tribunal Constitucional, dos leyes pueden colisionar configurándose así una antinomia, pero ello no necesariamente supondrá que se agravie frontalmente la Constitución.” No se presenta un problema de invalidez constitucional. Desde esta perspectiva,

el Tribunal Constitucional considera que en una acción de inconstitucionalidad es absolutamente intrascendente que una ley determinada colisione contra otra ley u otra norma de su mismo rango, pues de allí no se deriva la invalidez constitucional de la ley colisionante. Menos, por supuesto, que la colisión se presente, concurrente o alternativamente, con una norma de rango infralegal, como puede ser el caso de un decreto supremo, en cuyo caso la fuerza pasiva de la norma con rango legal simplemente expulsa del ordenamiento a la de menor jerarquía". En el Fundamento Jurídico 5 de la misma sentencia el alto tribunal finalmente manifiesta que, "En el Fundamento N.° 3 de esta sentencia se precisa que, prima facie, el parámetro de control en la acción de inconstitucionalidad está integrado únicamente por la Constitución, que es la Ley Suprema del Estado. Y, también, que las consecuencias producidas por de la colisión entre dos normas del mismo rango no acarrean un problema de invalidez constitucional, sino

una antinomia entre dos fuentes del mismo rango, resoluble conforme a determinados criterios". (Exp. 007-2002-AI/TC, FJ-3)

Sin embargo, queremos señalar que se darán y se dan una legión de casos en que se configuran auténticas antinomias de orden constitucional donde, entre otros supuestos y como veremos, colisionan normas primarias que bien pueden ser parte del BC. No será necesario apelar a la voluntad del constituyente ni mucho menos. Además, y cuando se refiere a ciertas materias, la Constitución tan solo esboza. Y ello muy probablemente no sea suficiente, lo que activa el despliegue del BC.

Finalmente, antes de concluir este epígrafe es importante definir de *lege ferenda* qué se entiende por el BC.

Para nosotros el BC no es más que un conjunto de fuentes normativas, cualquiera fuera su rango, y que en virtud de un mandato o remisión constitucional deben generar normatividad sobre determinada materia que a su vez no ha

sido completamente desarrollada por el constituyente. Las normas del BC cumplen pues una función. Y ello es de la mayor importancia, pues tal función no es cualquier función. Es una función constitucional. Y es, precisamente el ejercicio de esa función lo que permitirá informar cómo se incardinan las normas que integran el BC en el ordenamiento. Adelantamos que la relación de las normas del BC con el resto del ordenamiento no se regirá únicamente por los criterios de jerarquía, y sus variantes, ni la idea de competencia. Es precisamente el ejercicio de la mencionada función constitucional la que facilitará la incardinación de las normas del BC en el ordenamiento jurídico y dará razón del porqué de esa posición prominente. Cuando hablamos de "función constitucional" estamos aludiendo fundamentalmente al diseño de fuentes normativas y el agotamiento del reparto de competencias. Pero reiteramos que lo importante, lo realmente importante, es que la función constitucional gatilla que se configure

una auténtica sistematicidad en el ordenamiento. Dicho esto, no podemos negar que cuando un dispositivo o un acto contravenga, una norma recogida en el BC, estaremos ante una inconstitucionalidad directa.

Pero esta postura de la "función de la normativa" ha sido objeto de acerba crítica. En este contexto y en lo que al Derecho español se refiere, Rubio Llorente (11:1989) manifiesta que, "Esta función no es evidentemente la de la simple relevancia constitucional de las normas en cuestión, esto es, que se trate de normas cuya infracción puede fundamentar una pretensión ante el juez constitucional y ser corregida por éste por no ser un «problema de mera legalidad», para decirlo con una de las expresiones favoritas del Tribunal, que no ha considerado nunca integradas en el «bloque» las leyes de desarrollo o regulación de los derechos fundamentales. Naturalmente, las normas que forman el famoso «bloque» tienen relevancia constitucional, pero lo que determina

su incorporación a él (y, por supuesto, su relevancia) es otra característica, otra función o más exactamente el desempeño de una de las dos funciones a las que el Tribunal anuda esa pertenencia. En la mayor parte de las decisiones que utilizan la expresión, la función determinante de la inclusión es la delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, una función, por tanto, intrínseca a la norma de la que es finalidad u objeto propio. En otras sentencias, por el contrario, la función tomada en consideración es una función por así decir extrínseca a la norma misma y que surge sólo dentro del proceso, por la relación que en él se establece entre ella y la norma sometida al juicio del Tribunal a través de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad, pues con la misma denominación de «bloque de la constitucionalidad», o con las equivalentes de «parámetro de constitucionalidad», «bloque normativo del artículo 28 LOTC» u otras semejantes, el Tribunal se refiere frecuentemente también a un conjunto de

normas que ni están incluidas en la Constitución ni delimitan competencias, pero cuya infracción determina la inconstitucionalidad de la ley sometida a examen".

Mutatis mutandis, nos parece que ambos supuestos (funciones) calzan en nuestro ordenamiento jurídico.

Al respecto, y también de acuerdo al Derecho español, Muñoz Machado, citado por Rubio Llorente (13:1989) identifica la noción de bloque de la constitucionalidad con el conjunto de «los instrumentos normativos que, junto con la Constitución, y como complemento de ésta, es preciso tener en cuenta en todo momento para determinar con exactitud el régimen de una determinada competencia en el sentido de si pertenece al Estado o a las Comunidades Autónomas, y en qué sentido». Y, sin embargo, Rubio Llorente (36-1989) concluye su artículo señalando que formalícese como se formalice, existe conflicto de competencia siempre que el Estado frente a las Comunidades Autónomas, o éstas frente a aquél, pretenden que se anule un

acto o una disposición por entender que con ellos se viola el ámbito competencial propio. La pretensión sólo puede apoyarse en una norma del bloque de la constitucionalidad y sólo por aplicación de una de estas normas puede ser estimada o desestimada.

El haber realizado este análisis del BC aun cuando somero, en definitiva, nos sirve como basamento para proceder a elaborar más despacio el fundamento de la interrelación de las normas primarias.

Interrelación entre pluralidad de normas primarias

Y la pregunta se cae de madura. Esto es, cómo dotar de coherencia y sistematicidad a un ordenamiento jurídico cuya Constitución reconoce o diseña una legión de normas primarias y en consecuencia detentoras de la misma jerarquía y que son dadas por diferentes entidades dotadas consecuentemente y mayoritariamente de autonomía política. Resulta así paradojal la vigencia del artículo 51°

de la Constitución el mismo que prescribe que esta prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. Nos queda claro que la proverbial pirámide normativa resulta siendo obsoleta dado el diseño de fuentes y reparto de competencias que la misma Constitución prevé.

Al respecto, el artículo 3 de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) -norma integrante del BC- establece que, “La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población”. Asimismo, el artículo 6 de la LBD dispone que, La descentralización cumplirá, a lo largo de su desarrollo, entre otros, con el siguiente objetivo: “Unidad y eficiencia del Estado, *mediante la distribución ordenada de las competencias públicas*, *y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la*

administración estatal.” (Las cursivas son nuestras)

Esta capacidad de dar normas con valor de Ley, encuentra uno de sus fundamentos a nivel legislativo en el artículo 8 de la LBD cuando señala que, “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”. En tal sentido, cuando la norma citada indica que “la autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas”, se refiere al BC.

Pero la autonomía en este caso de naturaleza política, que detentan estos entes ya está prevista en la Constitución. De este modo, el artículo 191 así como el artículo 194, de la Carta

de 1993 reconocen, respectivamente, autonomía política a Regiones y Municipalidades. El artículo 9.1, también de la LBD, se refiere a la dimensión de la autonomía política como, “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”. Así las cosas, qué duda cabe que existe una estrecha imbricación entre los conceptos de autonomía política y de la dación de normas con jerarquía de Ley.

Con todo, creemos que más allá de la autonomía de que se trate, es el artículo 10.2. de la LBD el que expresamente consagra que, “Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no pueden afectar ni restringir las competencias constitucionales exclusivas de los gobiernos regionales y locales”. Este mandato es reiterado por el articulo VI de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, según el cual “el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y

atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno". Así también lo preceptúa el artículo 25.6 de la LOPE, según el cual los Ministros de Estado mantienen relaciones con los gobiernos regionales y los gobiernos locales en el ámbito de las competencias atribuidas a su sector. En similar sentido se pronuncia el artículo 8.10 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), el cual establece que, el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los Gobiernos Regionales y éstos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando la duplicidad de funciones.

Entrando en concreto a la normativa de las Regiones y Municipalidades el artículo 11.1. de la LBD dispone 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". ¿Qué se entiende por "las leyes de la República"?

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) prescribe en su artículo 1 que, “La presente Ley Orgánica establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del Gobierno Regional *conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización”.* (Las cursivas son nuestras)

El artículo 36 de la LOGR prescribe 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. Las normas y disposiciones de los gobiernos regionales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa.” (Las cursivas son nuestras)

El artículo 45 de la misma ley orgánica (LOGR) *alude, ab initio, a las Funciones Generales de las Regiones las que se ejercerán con sujeción al ordenamiento jurídico establecido por la*

Constitución, la Ley de Bases de Descentralización y demás leyes de la República (…)".

Por su parte el artículo II de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) prescribe que, "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)

Resulta también es de interés citar el articulo VIII de la LOM, el cual 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".

Igualmente, conforme al artículo 78, *ab initio*, de la LOM, "El ejercicio de las competencias y funciones específicas de las municipalidades se realiza de conformidad y con sujeción a las normas técnicas sobre la materia."

Asimismo, es de la mayor importancia citar el artículo 8, *in fine*, de la LBD, el cual refiere que, "La autonomía se sujeta a la Constitución *y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas*." (Las cursivas son nuestras)

"La autonomía se sujeta a las leyes de desarrollo constitucional" nos parece un aserto muy apropiado para detallar la relación que se configura entre determinadas leyes y el resto del ordenamiento. Y es que "desarrollar" supone una función, y ello nos lleva de vuelta al BC. "Función" en cuanto criterio de incardinación normativa. De este modo, la sujeción a que se refieren la LOGR y la LOM se relativiza, pues además de la dación de autonomía política a la

entidad territorial de que se trate le corresponde notablemente ejercer la función a desplegar. Esto es, desarrollar la Constitución por encargo de esta misma. Estaríamos, pues, frente a una mixtura constituida por la autonomía política y la "función constitucional".

Importa también relievar lo previsto en la norma transitoria octava de la Constitución, cuyo texto señala que, "Las disposiciones de la Constitución que lo requieran son materia de leyes de desarrollo constitucional. Tienen prioridad: 1. Las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995. (…)". Es un mandato constitucional que dadas la prioridad y primacía -está recogido en la Constitución- que el mismo supone, dota de más realce a lo dispuesto sobre esta materia en el BC.

Y si estamos dando tanta prioridad al concepto de función constitucional, ¿por qué las normas que integran el BC han de ser necesariamente normas primarias o con valor de Ley? Cabe

cuestionarse si solo pueden ser funcionalmente constitucionales determinadas materias.

Estamos refiriéndonos específicamente a los reglamentos de organización y funciones y a los MOP.

Conforme al artículo 23, *in fine*, de la LOPE, "El Reglamento de Organización y Funciones *establece la estructura orgánica de los Ministerios y las funciones y atribuciones de sus órganos*. Se aprueba mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros". (Las cursivas son nuestras)

El artículo 43° del Decreto Supremo 054-2018-PCM, señala que el Reglamento de Organización y Funciones - ROF, es el documento técnico normativo de gestión organizacional que formaliza la Estructura Orgánica de la Entidad, las funciones específicas de sus unidades de organización, así como sus relaciones de dependencia.

Con la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2024-PCM-SGP, se aprueba la

actualización de la Norma Técnica N° 01-2020-PCM/SGP/ SSAP, que establece MODELOS DE ORGANIZACIÓN PARA MUNICIPALIDADES, que en el numeral 6.6 de su artículo VI, ha determinado que *el Reglamento de Organización y Funciones es el documento técnico normativo de gestión organizacional que formaliza la estructura orgánica de la entidad. Contiene las competencias y funciones generales de la entidad; las funciones específicas de sus unidades de organización, así como sus relaciones de dependencia*. (Las cursivas son nuestras)

El Decreto Supremo 054-2018-PCM define en su artículo 53, al Manual de Operaciones – MOP, como un documento técnico normativo de gestión organizacional, que contiene las funciones generales del programa, proyecto especial o del órgano desconcentrado, las funciones específicas de sus unidades, así como sus procesos y que formaliza: i) La estructura funcional de los programas y los proyectos especiales, ii) La estructura funcional de

entidades que carecen de personería jurídica, de corresponder, iii) La estructura orgánica al interior de los órganos académicos u órganos desconcentrados que por la magnitud de sus operaciones o por su naturaleza requieran de alguna organización interna permanente.

Todo ello considerando la idea de "materialidad" la misma que se imbrica con el concepto de "función". En el Derecho no todo es forma.

Pero parte de la manifestación de la "materialidad" la encontramos cuando la misma deja de lado el principio de jerarquía y la idea de competencia. Así, resulta proverbial la relación internormativa entre el decreto supremo que establece la política nacional (LOPE art. 4.1) y su desarrollo por parte de Regiones y Municipalidades a través de una fuente primaria como es la Ordenanza. El concepto de "función" resulta nítido. A tal Decreto Supremo le corresponde cumplir una función y es así como resulta siendo mandatorio para los tres niveles de gobierno.

Un supuesto donde se da esta situación la encontramos en el numeral 36.2 del artículo 36º del Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, *aprobado mediante Decreto Supremo Nº 014-2024-MINAM establece que cada gobierno local encarga a la Gerencia Ambiental o la que haga sus veces la implementación del SLGA y aprueba, mediante ordenanza municipal*, una hoja de ruta que permita reportar semestralmente los avances del proceso de implementación al Concejo Municipal y al Ministerio del Ambiente.

Siguiendo a RAFAEL GOMEZ-FERRER MORANT (23:1987) dejamos en claro que las relaciones entre las leyes del Estado no pueden explicarse únicamente en virtud del principio de competencia o de jerarquía. Es preciso complementarlos con la idea de la función que cumple cada Ley en el sistema jurídico, de acuerdo con la Constitución, que es la clave para dar razón de la superioridad de unas leyes sobre otras, en los supuestos en que ni uno ni otro principio permitan resolver cuál es la Ley que

debe prevalecer cuando dos o más leyes inciden en la regulación de una misma materia

De otro lado y paradojalmente, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad Provincial de Atalaya ORDENANZA MUNICIPAL Nº 013-2025-MPA estipula un fraseo muy poco usual en los considerandos de las normas territoriales. Este considerando dice que, “el artículo 194º de la Constitución Política del Perú, reconoce a las Municipalidades como Órganos de Gobierno Local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; la autonomía municipal supone capacidad de auto desenvolvimiento en lo administrativo, político y económico de las municipalidades, sean estas provinciales o distritales. Ciertamente, la garantía de la autonomía municipal no impide que el legislador nacional pueda regular su régimen jurídico, siempre que, al hacerlo, se respete su contenido esencial. En este contexto, respetar el contenido esencial de la institución

constitucionalmente garantizada, quiere decir no sujetar o condicionar la capacidad de auto desenvolvimiento pleno de los gobiernos locales a relaciones que se puedan presentar como injustificadas o irrazonables".

Estamos hablando de lo que sería un "núcleo duro" de la ordenanza territorial.

En este contexto, resulta provechoso y de suma utilidad citar la siguiente sentencia del Tribunal Constitucional:

"En el Estado unitario y descentralizado regional, la potestad normativa está distribuida entre órganos nacionales y regionales, además de los locales. La autonomía político normativa de los gobiernos regionales conlleva la facultad de crear Derecho y no sólo de ejecutarlo. Precisamente por ello, como quedó dicho, el Estado peruano no puede concebirse como un Estado ''unitario descentralizado", es decir, como aquel en el que la descentralización tan sólo refleja una proyección estamentaria o administrativa de un único ordenamiento

jurídico a ejecutar. Se trata, por el contrario, de un Estado "unitario y descentralizado", esto es, un Estado en el que la descentralización, al alcanzar una manifestación político-normativa, fundada en el principio constitucional de la autonomía, prevista en los artículos 191 y 194 de la Constitución, acepta la convivencia de sub-sistemas normativos". (nacional, regional y local)". Expedientes 0020-2005-Pl/TC 0021-2005-Pl/TC (FJ 57) -(acumulados).

Por último, se debe manifestar que la autonomía de las Regiones y las Municipalidades encuentran en cuanto a su ejecución y despliegue ciertos límites los mismos que no agravian el sistema sino le dan coherencia. De esta manera se pueden citar las siguientes normas:

Conforme al artículo 46 de la LOPE, en ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Administrativos, aplicables a todas las entidades de la Administración Pública, independientemente de su nivel de gobierno y

con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta disposición no afecta la autonomía de los Organismos Constitucionales, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas Leyes Orgánicas.

Por su parte, el artículo 10.3. de la LBD, "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." Ello debe engarzarse con lo dispuesto por el artículo 47.2 de la LOPE, según el cual son atribuciones de los Entes Rectores de los Sistemas Administrativos, "Expedir las normas reglamentarias que regulan el Sistema".

El artículo 33, *in fine*, de la LOGR prescribe que, "La supervisión de los actos de administración o

administrativos que ejecuten los gobiernos regionales conforme a los sistemas administrativos nacionales a cargo del gobierno nacional, se regula por las disposiciones legales del sistema correspondiente".

Según articulo VIII de la LOM, en cuanto a los gobiernos locales estos "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".

Finalmente, es el artículo 78, *ab initio*, de la LOM el que prevé que, "El ejercicio de las competencias y funciones específicas de las municipalidades se realiza de conformidad y con sujeción a las normas técnicas sobre la materia".

DIGRESION

Resulta por demás interesante e importante referirnos, a modo de “digresión”, a los artículos 10 y 11 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, pues, adelantamos, que el mismo detenta una naturaleza “bifronte “o “anfibia”. No le resulta aplicable del todo o íntegramente la etiqueta de “relación jerárquica” o “relación competencial”. Así las cosas, el artículo 10 del citado reglamento dispone que, “Los Gobiernos Regionales en materia de transporte terrestre, cuentan con las competencias previstas en este Reglamento, se encuentran además facultados para dictar normas complementarias aplicables a su jurisdicción sujetándose a los criterios previstos en la Ley y los reglamentos nacionales. En ningún caso las normas complementarias pueden desconocer, exceder o desnaturalizar lo previsto en las disposiciones nacionales en materia de transporte.”

Por su parte, lo mismo puede decirse del artículo 11 del citado Reglamento el cual prevé que, “Las Municipalidades Provinciales, en

materia de transporte terrestre, cuentan con las competencias previstas en este Reglamento, se encuentran facultadas, además, para dictar normas complementarias__aplicables a su jurisdicción, sujetándose a los criterios previstos en la Ley, al presente Reglamento y los demás reglamentos nacionales. En ningún caso las normas complementarias pueden desconocer, exceder o desnaturalizar lo previsto en las disposiciones nacionales en materia de transporte".

En suma, se configurarán dos facetas. De un lado, las Regiones y Municipalidades tendrán un acervo de competencias donde el Gobierno nacional no debería actuar. De otro lado, tenemos la capacidad de Regiones y Municipalidades de dar "normas complementarias" que a su vez no pueden desconocer, exceder o desnaturalizar lo previsto en las disposiciones nacionales en materia de transporte." En este último caso estaríamos hablando de reglamentos ejecutivos. Se trataría pues de una relación rigurosamente jerárquica.

Precisamos que en el primer supuesto la relación será competencial.

Hasta aquí la digresión.

COLOFON

No cabe duda que nuestro ordenamiento jurídico es de naturaleza compleja. Sin más ni más, prueba de ello es la pluralidad de normas con valor de Ley o primarias que pululan en el mismo. En este contexto la pregunta es cómo hallar un diseño normativo que permita o posibilite dotar de racionalidad o sistematicidad para que así opere el ordenamiento en alguna medida respetablemente. Hemos apostado por una opción que quizá para alguien pueda ser heterodoxa. Nos referimos a las leyes de desarrollo constitucional, asemejando sobremanera este concepto con el BC. Y el basamento de este planteamiento es que parte de desconocer en algunos casos la activación de los principios de jerarquía y competencia, pues no siempre serán aplicables. Y siguiendo a GOMEZ-FERRER MORANT (23:1987) las

relaciones entre las leyes del Estado no pueden explicarse únicamente en virtud del principio de competencia o de jerarquía. Es preciso complementarlos con la idea de la función que cumple cada Ley en el sistema jurídico, de acuerdo con la Constitución, que es la clave para dar razón de la superioridad de unas leyes sobre otras, en los supuestos en que ni uno ni otro principio permitan resolver cuál es la Ley que debe prevalecer cuando dos o más leyes inciden en la regulación de una misma materia.

REFERENCIAS

Gómez-Ferrer Morant, R (1987) RELACIONES ENTRE LEYES: COMPETENCIA, JERARQUÍA Y FUNCIÓN CONSTITUCIONAL. En Revista de Administración Pública Núm. 113. Mayo-agosto 1987.

Meza Hurtado, A. D. (2012). El denominado bloque de constitucionalidad como parámetro de interpretación constitucional, ¿es necesario en el Perú? *Revista Oficial Del Poder*

Judicial, *7*(8/9), 143-166. https://doi.org/10.35292/ropj.v7i8/9.278

Rubio Llorente, F (1989) EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD. En Revista Española de Derecho Constitucional Año 9. Núm. 27. Septiembre-Diciembre 1989.