

LAS NORMAS REGIONALES Y EL ORDENAMIENTO JURIDICO NACIONAL

César Landa Arroyo

Desde que el Perú surgió como República y hasta nuestros días, se viene hablando del centralismo y la descentralización del país.

La creación de las Juntas Departamentales, su supresión, el establecimiento de los Consejos Departamentales, consagradas, respectivamente, en las constituciones descentralistas de 1823, 1828, 1856 y 1867; así como, la expedición de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1873; y la Ley de Descentralización Fiscal de 1886, durante el siglo XIX, evidencian la preocupación y, a la vez, el fracaso por expandir la presencia del nuevo Estado en Formación, en todo el territorio nacional.

Durante el siglo XX el problema se agudizó, se intentó resolverlo creando Congresos Regionales y Consejos Departamentales, en las constituciones de 1920 y 1933, pero sin resultado positivo alguno. Posteriormente, a partir de la década del treinta, se implementaron Juntas de Obras Públicas o Rehabilitación y Corporaciones Departamentales de Desarrollo; sin embargo, durante los años setenta, se inició un proceso de desconcentración funcional y territorial administrativa; creándose para tal efecto, y en sustitución de las juntas, Comités Departamentales de Desarrollo y Organismos Regionales de Desarrollo, con menor resultado negativo que las experiencias del siglo pasado. Finalmente, hoy en día, la vigente constitución de 1979 establece la creación de Gobiernos Regionales, como un nuevo intento descentralista, pero más pleno e integral.

Cada una de las alternativas que se han propuesto, a lo largo de nuestra historia republicana, apuntaron a resolver el problema del centralismo del país, desde una óptica aparentemente distinta, pero con igual resultado negativo, es decir, que tanto los intentos

desconcentradores como descentralizadores en lo administrativo , fiscal o político fueron inocuos ante el centralismo secular de nuestro Estado.

No desconocemos que el manejo gubernamental de la cosa pública responde, en último análisis al patrón de acumulación de capital, el cual, mediante la organización del Estado, condiciona una institucionalidad jurídico, y político-administrativo, que encubre y sirve de modelo de acumulación capitalista. En consecuencia al Derecho le cabe o ejercer una cuota de resguardo al manejo gubernamental tradicional de la política pública o reorientar dicho manejo en función de los nuevos valores constitucionales y de las demandas sociales emergentes.

Asumiendo el rol del Derecho dentro de esta segunda perspectiva analizamos a continuación cómo se coordinan, jerarquizan y resuelven los conflictos normativos entre la comunidad jurídica nacional y las futuras comunidades jurídicas regionales.

1. El Ordenamiento Jurídico

En la Teoría General del Derecho ha sobresalido el concepto eselseniano en virtud del cual : “. . . el orden jurídico es un sistema de normas, cuya pluralidad constituye una unidad, un sistema o un orden cuando su validez reposa, en último análisis, sobre una norma única. . .” (1974). Esta definición prevaleciente sobre el orden jurídico se ha reducido a afirmar que éste constituye un conjunto de reglas de conducta, dejando de lado otros elementos esenciales y por tanto constitutivos de dicho orden.

Si se quiere definir un ordenamiento jurídico en su totalidad —afirma Santi Romano— “No puede considerarse a este como la suma aritmética de leyes, códigos y reglamentos, sino por el contrario, como una unidad en sí mismo; por ello el ordenamiento jurídico es algo distinto a los elementos materiales que la integran; además, no se puede tener un concepto adecuado de las normas sin anteponer el concepto adecuado de ordenamiento jurídico” (1968). Más aún, el ordenamiento jurídico es susceptible de cambio sin que se incorpore a él nuevas normas, tan sólo por la modificación del ambiente social en que se desenvuelve.

El ordenamiento, así entendido, se mueve en parte según las normas, pero, sobre todo, se dirige a las propias normas, resultando finalmente el objeto de su actividad, antes que elementos de su estructura. En tal sentido, la modificación de una norma es más el efecto que la causa del cambio del orden jurídico.

Por otro lado, Díez Picazo afirma que: "El conjunto total de reglas o directivas a través de las cuales se prefigura la organización de un grupo social o partiendo de las cuales se realiza dentro de un grupo social una función de pacificación de conflictos y de satisfacción de pretensiones, recibe el nombre de ordenamiento jurídico" (1975).

Al respecto, si el ordenamiento jurídico no se piensa como pura normatividad o como mera suma aritmética del material normativo, el planteamiento, de lo que consiste el ordenamiento jurídico es distinto. En consecuencia, podemos señalar —como afirma Díez Picazo— que el ordenamiento es una tarea cotidiana, en la que está enmarcada una parte de la sociedad, o la sociedad entera y consiste en encontrar soluciones justas para los problemas y dar justas satisfacciones a justas pretensiones.

Aquí el material normativo que no es un elemento sustantivo sino instrumental; sin embargo, cabe señalar que, el ordenamiento jurídico nacional está constituido por el conjunto de normas legales y administrativas que regulan al Estado, las instituciones y las personas así, como canalizan los conflictos que se presentan entre las mismas o entre sí. Comprende, en consecuencia, no sólo la Constitución, los Códigos y Leyes, sino también los reglamentos las sentencias no sólo judiciales, los dispositivos de las autoridades administrativas y hasta la costumbre y los contratos. Como quiera que para efectos del presente estudio trabajaremos sólo el ámbito normativo, en principio, llamaremos ordenamiento jurídico nacional a lo que específicamente se denomina ordenamiento normativo estatal.

El ordenamiento jurídico así entendido, entonces, debe aspirar a ser racional, aunque en ocasiones no llegue a serlo. La racionalidad más que una realidad, es una aspiración y un propósito. Esta racionalidad como aspiración se plasma en la necesidad de que el ordenamiento jurídico posea coherencia interna. Coheren-

cia que no existe ni en el contenido lógico-axiomático del sistema de normas, ni en el referente social concreto que recoge el derecho. En tal sentido, si el ordenamiento jurídico es entendido como unidad exclusiva y excluyente debe concluirse a favor de su asistematicidad, y en consecuencia señalar que comprende a grupos de sistemas que unas veces se coordinan entre sí y otras se subordinan.

Por ello, resulta importante descubrir cuál es el actual ordenamiento jurídico nacional y, a su vez, cuál sería el futuro ordenamiento regional, a fin de coordinarlos entre sí o subordinar uno a otro, en su caso, de modo tal que se garantice la coherencia y sistematicidad del nuevo ordenamiento jurídico nacional, entendido como la búsqueda de soluciones justas y equitativas a los conflictos sociales y regionales que se presenten, y no como la exclusiva suma de normas.

1.1 Estructura jerárquica del Ordenamiento Jurídico Nacional

El ordenamiento Jurídico Nacional, tal como se le conoce tradicionalmente, no es producto de ningún mandato constitucional o legal expreso; más aún, podríamos afirmar que tiene una validez a-legal; sin embargo, resulta innegable su validez y eficacia jurídicas para regular el sistema legislativo peruano. Justamente, por el carácter jurídico —más no legal— del actual ordenamiento jurídico nacional es que se ha incorporado a la Constitución de 1979, algunos principios de ordenamiento normativo, como el de constitucionalidad y legalidad, pero de una manera desordenada e incompleta.

a. La Constitución

La Constitución es la primera norma o el grado superior de nuestro derecho nacional, entendida material y formalmente por cuanto establece los principios sobre los cuales se asientan los derechos, deberes y relaciones personales y sociales, la organización y fines del Estado, las vinculaciones entre ellos, así como los órganos y procedimientos para la creación de normas legales.

Si bien las normas constitucionales se originan en las demandas de la vida social, no es necesario que siempre haya una plena

concordancia entre las normas constitucionales y los hechos que regula, sin embargo, pierde su eficacia cuando deja de estar de acuerdo con la realidad. En consecuencia, las normas constitucionales deben ubicarse en un rango entre la regulación fáctica de los hechos jurídicos presentes y la proyección normativa que prevea los hechos jurídicos a futuro.

Existe pues relación entre la validez y efectividad de las normas constitucionales. la primera depende un tanto de la segunda; sin embargo, la posibilidad de concordancia no debe sobrepasar un máximo ni descender un mínimo.

Ahora bien, para que el texto constitucional sea válido, es necesario que sea potencialmente eficaz, es decir que, los hechos jurídicos sean, en cierta medida, conformes a este orden. Entonces la Constitución es válida cuando, de alguna manera, es eficaz. Pero bien podríamos hablar de fuerza en vez de efectividad, por cuanto la relación entre la validez y la eficacia de una Constitución, no es otra cosa que la relación entre el Derecho y el Poder. La Constitución no puede existir sin el poder, sin que por ello, sea siempre idéntico a ella. En consecuencia podría afirmar que la Constitución es un modo de organizar la fuerza, es decir, constituye un orden donde se expresa jurídicamente el desequilibrio de las fuerzas políticas en un momento determinado. Al respecto sin duda existe también el principio de la legitimidad, en virtud del cual la Constitución es producto de la pugna entre las distintas fuerzas sociales. En este sentido, el que tiene más poder, y no necesariamente el más justo o mejor, plasma su ideología jurídica en la Constitución, convirtiéndose dicha ideología, así, en dominante y, a su vez, en legítima. Es decir, que, la Constitución establecida por el Poder Constituyente sólo es válida a condición de ser eficaz. Este principio de efectividad se hace evidente, de modo inmediato, en la primera Constitución.

La actual Constitución Política, por ejemplo, introduce una serie de derechos e instituciones no reconocidas por la Constitución de 1933. La concepción tradicional del contenido constitucional ha variado. Hoy en día la Constitución Peruana, además de las clásicas normas sobre derechos civiles y políticos y de la organización y funciones del Estado, establece normas sobre el régimen económico y financiero, las prestaciones sociales del Es-

tado, las organizaciones y mecanismos de participación política, entre otras, todo lo cual refleja un modelo constitucional de organización social y estadual propios de una ideología jurídica modernista.

En la concepción moderna de la teoría constitucional, tal es el sentido que debe aportar una Constitución, no sólo limitarse a sancionar el orden existente, sino también a proyectarlo, incorporando instituciones de avanzada en el ordenamiento constitucional.

Las demandas políticas y sociales, al adquirir rango constitucional, se convierten de cumplimiento obligatorio, tanto para los ciudadanos como para el Estado. En caso de incumplimiento, la propia Constitución prevé las acciones a interponer y los organismos competentes encargados de resolverlas.

Al ser la Constitución la norma superior dentro de la jerarquía de normas de ordenamiento jurídico, material y fundamentalmente hablando, se le reconoce en principio, el carácter de norma fundante de todo dicho ordenamiento, tanto en su contenido, como en el proceso de su creación.

Sin embargo, es del caso señalar que de acuerdo con nuestra propia Constitución, las normas sobre derechos humanos, establecidas en los tratados internacionales y los tratados que normen materias constitucionales tienen rango constitucional, siempre y cuando, en el primer caso, hayan sido aprobadas por el Congreso y ratificadas por el Poder Ejecutivo, y, en el segundo, hayan sido aprobados por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

b. La Legislación

Inmediatamente después de la Constitución, se encuentra el segundo nivel jerárquico que es la ley, formalmente hablando, o las normas con rango de ley, materialmente hablando. En la mayoría de los casos, las normas generales son de naturaleza legislativa (Congreso) y administrativa (Poder Ejecutivo), pero con fuerza de ley.

Al respecto, conviene señalar que en su sentido material una ley designa a toda norma jurídica general, tales como: la ley propiamente dicha, la resolución legislativa, el decreto legislativo, ciertos decretos supremos y, como veremos en el siguiente acápite, los acuerdos regionales; asimismo, se podría mencionar a los decretos leyes emitidos por los gobiernos de facto que, al margen de su origen espúreo, resultan ser normas legales tan válidas y eficaces como cualquier otro. En su sentido formal, la ley designa a una norma general creada, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución, según el cual el Congreso dicta las leyes a iniciativa de los Senadores, Diputados, Presidente de la República, así como de la Corte Suprema y el órgano de gobierno de la región en las materias que le son propias. Asimismo, el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo y en la Asamblea Regional, respectivamente, la facultad de legislar sobre las materias y por el término que especifique la ley autoritativa. Esta facultad altamente innovadora que trae la Constitución Política, responde al nuevo criterio de Estado y de Gobierno unitario, pero a su vez descentralizado, a partir de lo cual, no sólo el Poder Ejecutivo desconcentra y descentraliza ciertas atribuciones y competencias administrativas, sino también que el propio Poder Legislativo puede delegar atribuciones legislativas.

Las leyes, entendidas tanto en su aspecto material como formal, regulan el contenido de las normas reglamentarias y de las normas singulares e individuales que han de ser dictadas por las autoridades administrativas y judiciales, así como también establecen los órganos y procedimientos para la creación de las mismas.

Ahora bien, de acuerdo a la Constitución y sobre todo a la práctica legislativa, las leyes pueden clasificarse por su naturaleza en a) Ley de Bases, es la ley de orden más general, establece los lineamientos normativos sobre un aspecto o materia, pero sin entrar a detalle; en este sentido las especificaciones serán consignadas en otras leyes especiales, por ejemplo la antigua Ley de Bases de la Reforma Agraria; b) Ley General, regula una materia pero de manera general y su implementación se hace mediante reglamentos y actos ejecutivos, por ejemplo la Ley General de Educación; c) Ley Orgánica, es aquella cuya existencia deriva de remisiones constitucionales por ejemplo la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, y; d) Ley Ordinaria, es toda ley que no es

ninguna de las anteriores y que se usa para describir en forma corta y sencilla acerca de un tema específico y limitado. Al respecto, cabe tan sólo señalar que, como quiera que toda ley orgánica es aprobada con la mayoría calificada de los miembros de cada Cámara Legislativa, de acuerdo al Art. 194o. de la Constitución, la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, para regular materias que requieren de ley orgánica, deberá aprobarse con la mayoría legal de los miembros de cada Cámara Legislativa. Cualesquiera de estas leyes, entran en vigencia a partir del décimosexto día de su promulgación y publicación en el Diario Oficial, salvo disposición en contrario, en cuanto al plazo.

De otro lado, la Constitución les otorga rango legislativo a los tratados internacionales que no versen sobre asuntos constitucionales ni traten específicamente asuntos referentes a los derechos humanos, y siempre que hayan sido aprobados y ratificados de acuerdo a derecho; sin embargo, en caso de conflicto normativo entre un tratado y una ley, prevalecerá el primero, de acuerdo al mandato constitucional del artículo 101o. Asimismo, las normas de la Asamblea Regional dictadas al amparo de la delegación de facultades legislativas, tienen también rango legislativo, una vez promulgadas por el Poder Ejecutivo al amparo del artículo 267o. de la Constitución, y, a su vez, en caso de conflicto normativo entre una ley y una norma regional dictada en virtud de la delegación legislativa, debería prevalecer esta última, según lo analizaremos más adelante.

c. Los Decretos y Resoluciones

Si bien no se puede sostener fehacientemente que la jerarquía de las normas administrativas está normada en el Decreto Legislativo No. 217 Ley del Poder Ejecutivo, sí se puede señalar, más bien, que esta recoge de la doctrina y del uso cotidiano, ciertas reglas de jerarquización de dichas normas que emiten las distintas dependencias del Poder Ejecutivo.

Desde este punto de vista, las normas administrativas, se ordenan de la siguiente manera:

- i) Decreto Supremo.- Es la más importante norma administrativa, regula los actos de la administración destinados a organi-

zar y a hacer funcionar los servicios públicos o las actividades de dicha Administración; es firmada por el Presidente de la República y refrendado por uno o más ministros o incluso por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo a su naturaleza. En cuanto a su aprobación, puede requerir o no de la aprobación del Consejo de Ministros. Rige desde el día que el propio decreto indique; de no indicarlo, rige desde el día siguiente de su aprobación.

De otro lado, se puede decir, como señala Dale Furnish, que los decretos supremos constituyen normas de carácter general que por su naturaleza deben limitarse a interpretar y aplicar la legislación sin transgredirla, modificarla o desnaturalizarla; pero, se diferencian de la ley, en tanto que si bien por su naturaleza “. . . los decretos tienen que ver con un asunto tan extenso como la legislación, los actos del Ejecutivo tienen que ver medidas transitorias, y condicionadas a las circunstancias que las relativamente perdurables leyes del Congreso” (1973). En este sentido, un típico ejemplo de Decreto Supremo es el Reglamento.

- ii) Resolución Suprema.- No contiene normas ni derechos subjetivos de carácter general, es decir trata un asunto o caso concreto y, a su vez, es específico; todo lo contrario que un Decreto Supremo. Esta Resolución es rubricada por el Presidente de la República y firmada por el Ministro a cuyo sector corresponden, o por Presidente del Consejo de Ministros, según sea su naturaleza; rige desde el día en que es expedida, salvo los casos en que requiera ser modificada o publicada; en estos casos rige desde que tal requisito se cumple. La Resolución Suprema es dictada en Acuerdo Supremo entre el Presidente de la República y el Ministro del sector interesado.
- iii) Resolución Ministerial.- Es aquel dispositivo que sirve indistintamente para dictar normas generales de carácter técnico o para dictar actos administrativos.

La Resolución Ministerial constituye la máxima instancia del proceso administrativo, salvo en los casos que la ley exija Resolución Suprema, y lleva la firma del Ministro.

- iv) Resolución Directoral.- Resuelve conflictos administrativos y laborales, declara sobre derecho obligaciones, peticiones, asimismo, formula, propone y difunde las normas, procedimientos y otros dispositivos técnicos. La Resolución Directoral es promulgada por los directores generales de los Ministerios, Organismos Centrales e Instituciones Públicas.

Además de los decretos y resoluciones existen otros dispositivos legales de menor jerarquía, tales como las resoluciones subdirectorales, zonales, etc., sin embargo, para efectos del estudio sólo nos interesa acercarnos hasta el nivel directoral. Por el mismo criterio, no nos ocuparemos de las circulares, oficios, comunicados oficiales, entre otros.

1.2 Estructura jerárquica del Ordenamiento Jurídico Regional

Las normas componentes del ordenamiento jurídico regional se vinculan directamente con un correspondiente nivel administrativo del Gobierno Regional. De tal manera que, es conveniente señalar en primer lugar, cuáles son los órganos regionales encargados de expedir las normas en cada instancia de gobierno, y en segundo lugar, establecer la jerarquía normativa de las disposiciones regionales.

Tenemos así que, los órganos encargados del gobierno y administración regionales son la Asamblea Regional, la Presidencia del Consejo Regional y el Consejo Regional, a los cuales les compete en materia normativa lo siguiente:

- a) A la Asamblea Regional le corresponde emitir normas de carácter general, mediante la aprobación de acuerdos regionales sobre asuntos de su propia competencia y, acuerdos regionales sobre materias que son objeto de delegación de competencia legislativa.

Los acuerdos regionales son normas regionales de carácter general que tienen fuerza de ley en la región. En consecuencia, tanto los acuerdos regionales expedidos al amparo de la delegación de facultades legislativas, como a mérito de las competencias señaladas en la propia Constitución son normas con plena eficacia y validez en el ámbito de la región, al i-

gual que una ley nacional, debido a la naturaleza legislativa de las mismas. Asimismo, los acuerdos regionales sean en un caso u otro, tienen un rango jerárquico equivalente entre sí.

El inciso 3º del artículo 265º de la Constitución establece que el Poder Ejecutivo puede delegar, competencias administrativas en la Asamblea Regional; al respecto, consideramos inconsistente y engorroso adoptar una postura legislativa que implemente dicho postulado constitucional, en la medida que las atribuciones administrativas del Poder Ejecutivo no sólo son de orden normativo y resolutivo, sino también de gestión de los servicios públicos, todo lo cual escaparía del ámbito de competencia de las acciones y de la naturaleza propia de la Asamblea Regional; lo contrario haría no consistente, y por tanto vulnerable al modelo administrativo y de gobierno de los futuros Gobiernos Regionales. En consecuencia, se debe reservar como exclusiva y única función de la Asamblea Regional el expedir normas generales; ya sea en las materias que son de competencia propia establecida en la Constitución o sobre las materias que son objeto de delegación expresa de competencia legislativa.

- b) En cuanto a la Presidencia del Consejo Regional, le corresponde emitir normas de carácter general y dictar resoluciones sobre los actos administrativos de los órganos del ejecutivo regional. Los “decretos regionales”, en tal sentido, son normas generales que se deben circunscribir por ejemplo, a reglamentar los acuerdos regionales que emita la Asamblea Regional; asimismo, el Presidente del Consejo debe expedir.
- c) Finalmente, como quiera que los Secretarios Regionales son una suerte de Ministros Regionales, conformantes del Consejo Regional, les corresponde ejercer la conducción de uno o más sectores de actividad, y en consecuencia emitir “resoluciones sectoriales”, que son dispositivos técnico-normativos de carácter general que regulen los ámbitos funcionales de sus correspondientes sectores de actividad en la región; así como, resolver en segunda instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones de las oficinas subregionales de la región, que a su vez resuelva los recursos

de impugnación y reconsideración, en primera instancia administrativa.

En base a este suscinto recuento de los órganos regionales, encargados de dictar normas y emitir resoluciones, se presenta a continuación lo que podría ser el ordenamiento jerárquico exclusivamente de las normas regionales:

- i) **Acuerdos Regionales.**- Estas normas expedidas por la Asamblea Regional ocupan el primer rango normativo en la región. Es decir que, tanto los acuerdos regionales ordinarios expedidos en ejercicio de competencias, propias, como los extraordinarios expedidos por delegación legislativa expresa, tienen el mismo rango normativo en sus efectos y validez, al igual que una ley de bases frente a una ley orgánica o general; sin embargo, cabría señalar que el acuerdo regional originado en la delegación de facultades legislativas, debería aprobarse con el voto de más de la mitad del número legal de representantes de la Asamblea Regional, en tanto que el acuerdo regional ordinario, se debería aprobar con la mayoría simple de la Asamblea.

En cuanto al objeto sobre el cual se normaría a los acuerdos regionales extraordinarios les debería corresponder la aprobación de las operaciones de crédito externo, la creación, modificación y exoneración de tributos, la creación de empresas e instituciones públicas, entre otras, previa delegación expresa de facultades legislativas; en tanto que a los acuerdos regionales ordinarios, les debería corresponder normar aspectos regulares tales como la aprobación del Plan Regional de Desarrollo, del Presupuesto Regional, del Programa Regional de Inversiones, de las operaciones de crédito interno y ejercer el derecho de iniciativa legislativa ante el Congreso entre otros.

Ahora bien, la entrada en vigencia de los acuerdos regionales, según establece la Constitución, se encuentra bajo exclusiva responsabilidad y competencia del Poder Ejecutivo, es decir del Presidente de la República y el Consejo de Ministros los mismos que deberían promulgar y mandar publicar o vetar, dichas normas, en un plazo no mayor de 15 días; y si no lo hiciesen dentro del plazo estipulado, le debería

corresponder a la Asamblea Regional promulgar y publicar dichos acuerdos regionales. La obligatoriedad de las mismas, en un caso u otro, debería establecerse, al igual que las leyes, a partir del décimo sexto día ulterior a la publicación en los medios de difusión oficial, salvo en cuanto al plazo, disposición contraria de los propios acuerdos regionales.

- ii) Decretos Regionales.- Estas normas de carácter general son expedidas por la Presidencia del Consejo Regional y se subordinan a los acuerdos regionales. En consecuencia, deben interpretar, aplicar y reglamentar los acuerdos regionales, sin transgredirlos ni desnaturalizarlos.

Como hemos señalado, la expedición de los decretos regionales, por parte del presidente del Consejo Regional, se hace con el voto aprobatorio del Consejo Regional, cuando la materia que se trata es de carácter multisectorial, o con el acuerdo tan sólo de un Secretario Regional, cuando el asunto a normar compete exclusivamente a su sector o sectores de actividad. Estos decretos regionales entrarían en vigencia a partir del día siguiente a su promulgación y publicación.

Dichos Decretos regionales con el voto aprobatorio del Consejo Regional o, si fuese un caso particular, en acuerdo con el Secretario Regional interesado. De otro lado, expide “resoluciones regionales” para resolver en última instancia administrativa, los recursos de revisión interpuesta contra los actos administrativos de las dependencias del órgano ejecutivo regional.

- iii) Resoluciones Regionales.- Estas normas expedidas por la Presidencia del Consejo Regional, resuelven en última instancia de la vía administrativa, los asuntos de carácter particular; así como declaran derechos subjetivos singulares. Así tenemos que, con la resolución regional se resuelven los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones secretariales, con lo cual se agota la vía administrativa, pero queda expedita la acción judicial ante el Fuero Común, salvo que la ley establezca que le corresponde resolver en última instancia a un órgano nacional competente en la materia; asimismo, se resuelven en última instancia adminis-

trativa, las impugnaciones que se efectúen contra los actos emanados de los Concejos Provinciales, Municipales o del Alcalde Provincial; luego de agotada la vía administrativa procede la correspondiente acción judicial. Por último, mediante resolución regional, el Presidente del Consejo Regional podrá nombrar y remover a los funcionarios del órgano ejecutivo del Gobierno Regional; con excepción de los Secretarios Regionales integrantes del Consejo Regional, quienes son elegidos y por tanto removidos por la propia Asamblea. Con la sola aprobación del Presidente del Consejo y su correspondiente notificación o publicación, dichas resoluciones entrarían en vigencia.

- iv) Decretos Secretariales.- Son las normas de carácter general expedidas por un secretario Regional, a fin de regular el funcionamiento de su Sector o Sectores de actividad, que están bajo su responsabilidad administrativa. Estas disposiciones técnico-normativas se ciñen a la orientación política y normativa del Gobierno Regional y se concuerdan con la política y legislación nacionales sobre la materia. Estos decretos secretariales deben ser expedidos por el respectivo Secretario Regional.
- v) Resoluciones Secretariales.- Estas normas de carácter particular expedidas por los Secretarios Regionales resuelven los recursos de apelación que se interpongan contra las resoluciones subregionales; los cuales, a su vez, resuelven los recursos de impugnación y reconsideración que se interpongan contra los actos administrativos de los órganos ejecutivos del Gobierno Regional, cuando desconocen o disminuyen algún derecho de las entidades administrativas o el interés legítimo de las personas.
La vigencia de estas resoluciones secretariales se refuta a partir de que se notifica al interesado.

2. Adecuación de las Normas Nacionales y Regionales

Las normas tanto nacionales como regionales hasta ahora señaladas, requieren de una adecuación y armonización, no tan sólo a nivel de los contenidos normativos, sino también entre los órganos competentes de expedirlas.

Si bien la gradación de la normas resulta de los criterios de distribución de competencias entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales, éstos no resuelven a plenitud los conflictos de competencia normativa que se dan en la práctica. Es por ello que existen ciertos principios de supraordinación que ordenan y jerarquizan las normas nacionales y regionales, sistematizando el ordenamiento jurídico estatal. No obstante, en caso de conflicto de dos normas de igual jerarquía del nivel Central y Regional, debería existir además de las garantías constitucionales de inconstitucionalidad y acción popular, otra a fin de resolver dichos impases, de acuerdo con la naturaleza descentralizada del Gobierno y el establecimiento a futuro de los Gobiernos Regionales.

En consecuencia, podemos establecer tres formas de adecuación de la normatividad regional con la nacional:

–Por la simple concordancia de las normas de carácter regional con las del nivel nacional.

–Por la aplicación de los principios de supra y subordinación legislativas, así como de los principios generales del derecho, en caso de conflictos normativos, y

–Por la interposición, ante el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Poder Judicial, de las acciones en principio de inconstitucionalidad y popular respectivamente, en los casos que normas regionales infringan la Constitución y las leyes, según analizaremos más adelante.

2.1 Jerarquía de las Normas Nacionales y Regionales

Aún cuando existen ciertos dispositivos constitucionales que regulan la prevalencia de unas normas sobre otras (art. 87º; 101º, 105º, 106º y 236º) la Constitución no ha establecido todavía un sistema normativo que jerarquice el ordenamiento jurídico nacional, según el tipo de normas; sin embargo, se infiere de los principios y doctrina del derecho, así como de las normas constitucionales la siguiente jerarquía:

a) Normas Constitucionales.— Aquí se ubican la Constitución

Política, las leyes que reforman la Constitución de acuerdo al procedimiento especial establecido en el Art. 306º de la misma, y los preceptos contenidos en los tratados internacionales relativos a derechos humanos, según lo establecido el Art. 105º de la Constitución.

- b) **Legislación Internacional.**— En este nivel se encuentran los tratados internacionales, que al igual que los que norman derechos humanos forman parte del derecho nacional, según lo señala el art. 101º de la Constitución. Pero a diferencia de las normas del nivel constitucional estos tratados sí se subordinan entre sí, en razón a la naturaleza o contenido de los mismos, así tenemos:
 - i) **Tratados de Integración Latinoamericana.**— Estos convenios colectivos o bilaterales con los estados latinoamericanos, prevalecen sobre los demás tratados multilaterales celebrados entre las mismas partes, con excepción de los tratados sobre derechos humanos.
 - ii) **Tratados Ordinarios.**— Son los acuerdos o convenios internacionales de carácter común que regulan el normal desenvolvimiento de las relaciones y políticas internacionales de los países. Estos tratados, de acuerdo al Art. 101º de la Constitución, prevalecen frente a la ley.
- c) **Legislación Nacional.**— En este nivel no cabe hacer distinción alguno, con respecto a la subordinación parcial o relativa de un tipo de Ley sobre otro; debido a que en este rango se ubican todas las disposiciones legislativas, formalmente hablando, que expidan tanto el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo.

En consecuencia, tenemos las leyes generales, de base, orgánicas y ordinarias que expide el Congreso, al amparo del inciso 1º del Art. 186º de la Constitución, y los decretos legislativos que emita el Poder Ejecutivo, previa delegación de facultades del Congreso según el Art. 188º del texto constitucional. Si bien dentro de la doctrina del ordenamiento jurídico positivo no se contempla los decretos leyes por obvias razones, no se puede soslayar la importancia de los

mismos en nuestro actual mundo del derecho. Razón por la cual, y aún cuando al Congreso no los haya incorporado expresamente en nuestro sistema legislativo, consideramos importante y necesario contemplarlos dentro del nivel legislativo de nuestro ordenamiento jurídico, con los mismos atributos y requisitos de modificación o derogación que la ley común.

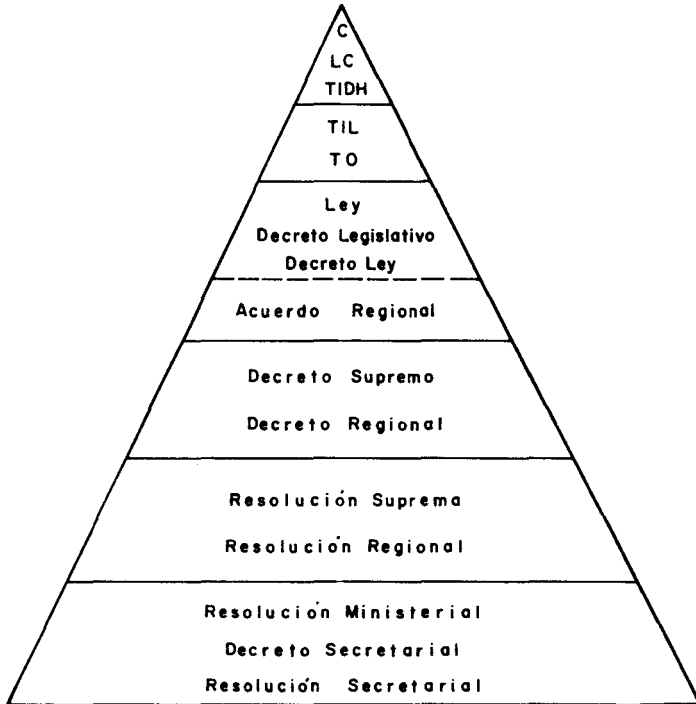
- d) **Legislación Regional.**— En este nivel debe considerarse a los acuerdos regionales extraordinarios y ordinarios expedidos por la Asamblea Regional y promulgados por el Poder Ejecutivo. Estos acuerdos extraordinarios y ordinarios, dada su naturaleza legislativa formal y material, respectivamente, tienen fuerza de ley en la región.

Si bien la Asamblea Regional aprueba acuerdos regionales extraordinarios, a mérito de la delegación de facultades legislativas del Congreso, y acuerdos regionales, por ejercicio de sus propias competencias, esto no significa que los acuerdos se jerarquicen entre sí, subordinándose uno al otro; por cuanto, la naturaleza, validez y eficacia de dichas normas, son similares entre sí, en la región aún cuando no por su origen; lo cual, a efectos de la jerarquía de normas, no invalida la tesis que: todos los acuerdos regionales deban tener el mismo rango jerárquico.

- e) **Normas Administrativas.**— Entre las normas administrativas deberá existir una sub-jerarquización de los decretos y resoluciones que emitan los órganos ejecutivos de los Gobiernos Nacional y Regional, respectivamente, los mismos que tendrían el siguiente orden:
 - i) **Decretos Supremos y Regionales:** Aquí se ubican, en primer lugar los Decretos Supremos y, en segundo lugar, los Decretos Regionales que son normas de carácter general, que regulan los actos de la administración, destinados a organizar y a hacer funcionar los servicios públicos o las actividades de la administración a nivel Nacional y Regional respectivamente.

Cuadro No 1

ORDENAMIENTO NORMATIVO CONSTITUCIONAL



NOTA... C= Constitución

LC = Leyes Constitucionales

TIDH = Tratado Internacional sobre Derechos Humanos

TIL = Tratado de Integración Latinoamericana

TO = Tratado Ordinario

- ii) Resoluciones Supremas y Regionales.— Aquí tenemos, primero, a la Resolución Suprema y, luego, a la Resolución Regional, que son normas que resuelven asuntos de carácter particular y declaran derechos subjetivos singulares a nivel Nacional y Regional, respectivamente.
- iii) Resoluciones Ministeriales y Secretariales y Decretos Secretariales.— En este nivel tenemos, en primer lugar, a las Resoluciones Ministeriales que en un caso son normas generales de carácter técnico, y en otro resuelven asuntos de carácter particular a nivel nacional, y, en segundo lugar, a los Decretos y Resoluciones Secretariales que son disposiciones técnico-normativas de carácter general y normas de carácter particular que resuelven sobre derechos subjetivos, respectivamente, a nivel regional.

Hasta aquí, se ha presentado la jerarquía de las normas, tanto nacionales como regionales, dentro de un sólo ordenamiento jurídico estatal. Esto implica, unas veces concordar el ordenamiento normativo regional con el central, y otras veces jerarquizarlos, como es el que hemos presentado. Sin embargo, no siempre el esfuerzo de coherencia y correspondencia normativa van a estar exentos de generar conflictos normativos al interior de algunos de sus niveles. En estos casos, la sola jerarquización de normas no basta para determinar fehacientemente, qué norma es la válida o aplicable y cuál no, sino que se debe apelar a los principios de resolución de conflictos normativos.

2.2 Principios de Resolución de Conflictos Normativos

La sistemática jurídica exige la consistencia y racionalidad de los dispositivos normativos de un sistema legislativo. Si bien la legislación nacional no contempla orgánicamente normas, a partir de las cuales se pueden resolver los conflictos normativos que se presenten en el acontecer normativo diario, la doctrina sí ha desarrollado principios y reglas de carácter general, conducentes a superar contradicciones internas en un ordenamiento normativo. Esto no significa que dichos principios y reglas de supra-ordinación y subordinación sean la “piedra de toque” que resolverá todos los conflictos normativos que se presenten con la expedición de normas por parte de los Gobiernos Regionales, por cuanto,

dada las características peculiares de la organización, funciones y competencias de estos, establecidas en la Constitución, se requiere: adecuar, reformular y establecer nuevos principios y reglas, si fuera el caso, para resolver los conflictos normativos y jerarquizar el ordenamiento normativo estatal.

Ahora bien, los principios y reglas de supra-ordinación y subordinación señalan, en caso de conflicto de normas, cuál es la norma que prima en el ordenamiento normativo y, por tanto, cuál es de aplicación; sin embargo, el conflicto normativo no será solamente el que se presente entre las disposiciones normativas de rango diferente, es decir, entre la legislación nacional y la legislación regional por ejemplo, sino también los conflictos que se den entre normas de un mismo rango, pero de distinto nivel; por ejemplo, entre normas de carácter general, como los decretos supremos, y decretos regionales, que son de nivel nacional y regional, respectivamente.

La propia Constitución ha establecido algunos principios y reglas de supra y subordinación, así como acciones constitucionales específicas para garantizar el derecho objetivo de las normas. Sobre el particular, cabe distinguir que en tanto los principios de supraordinación ordenan y disponen un conjunto de preceptos referentes a la organización normativa, las reglas de subordinación clasifican a las normas, a partir de los principios de supraordinación, como inferiores en orden o respecto a otras.

A continuación plantearemos los principios de supraordinación que se adecúan al nuevo ordenamiento normativo estatal, así como las reglas de subordinación que se derivan de dichos principios:

a) Constitucionalidad.— Este principio supra-ordinador, está contemplado en el artículo 87^o de la Constitución, de la manera siguiente: “La Constitución prevalece sobre toda otra norma legal. . .”. Al respecto, cabe señalar que este artículo que consagra el principio de constitucionalidad, abarca no sólo a las normas consagradas en la propia Constitución, sino también a las normas sobre derechos humanos contemplados en los tratados internacionales ratificados por el Perú; asimismo, contempla a las leyes constitucionales que reforman la Constitución, de acuerdo con el pro-

cedimiento especial contemplado en la misma Carta Política. Esto significa que cualquier dispositivo del ordenamiento normativo estatal siempre se subordina a las normas constitucionales.

En consecuencia se colige que, en caso que cualquiera otra norma, posterior o anterior, se oponga de alguna manera, por el fondo o la forma a la norma constitucional, se aplicará la norma constitucional sobre ella.

Esto implica que la Constitución le reconoce validez a la norma anticonstitucional en cuestión, hasta el momento en que sea dejada sin efecto por el organismo competente. Según esto, la norma legislativa que contenga algún vicio de inconstitucionalidad, podrá ser derogada por el Tribunal de Garantías Constitucionales, de acuerdo a lo establecido en los artículos 301^o y 302^o de la Constitución, tal como analizaremos en el siguiente acápite.

A partir del principio de supraordinación según el cual la Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal (art. 87^o), el propio texto establece en su artículo 236^o la regla de subordinación o preferencia constitucional, cuando hay incompatibilidad entre una norma legal y otra constitucional; de tal modo que este dispositivo le ha otorgado rango de norma constitucional al artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil 1936 que señala: “Cuando hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal se prefiere la primera”. Asimismo, el mencionado artículo 236^o establece como regla de subordinación que en caso de incompatibilidad entre una norma legal y cualquier otra norma subalterna, se prefiere la primera.

De otro lado, la Constitución ha consagrado en los artículos 295^o y 298^o las acciones constitucionales correspondientes, a fin de cautelar la vigencia del ordenamiento normativo. Así tenemos que, el artículo 295^o señala que hay acción popular ante el Poder Judicial, por infracción de la Constitución o la ley, contra los reglamentos y normas administrativas y contra las resoluciones y decretos de carácter general que expidan el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales y Locales y demás personas de derecho público. En cuanto al artículo 298^o, este introduce una nueva acción, denominada acción de inconstitucionalidad, cuando alguna

ley, decreto legislativo, norma regional de carácter general u ordenanzas municipales contravengan la Constitución por la forma o por el fondo.

b) Legalidad.— Este principio supra-ordinador abarca no sólo a las leyes propiamente dichas, los decretos legislativos y los decretos leyes, sino también a los acuerdos regionales ordinarios y extraordinarios y a los tratados internacionales, siempre que no versen sobre derechos humanos, en razón a que son normas con rango de ley, según señalamos oportunamente.

Nuestro derecho positivo contempla el principio de legalidad, en la segunda parte del artículo 87^o de la Constitución, que dice a la letra: “La Constitución prevalece sobre toda otra norma legal. La Ley sobre toda otra norma de inferior categoría, y así sucesivamente de acuerdo a su jerarquía jurídica”. En consecuencia las normas de nivel inferior (decretos supremos o regionales, resoluciones supremas o regionales, resoluciones ministeriales y secretariales, así como decretos secretariales) se subordinan a la Ley (ley, decreto legislativo, decreto ley, acuerdos regionales extraordinarios y ordinarios).

Si bien el principio de legalidad es válido para ordenar los dispositivos legales en relación a las demás normas de nuestro ordenamiento normativo nacional, las normas con rango de ley también deben ordenarse entre sí, de acuerdo a ciertas reglas y pautas estatuidas en nuestro derecho positivo y otras recogidas de la doctrina jurídica.

Al respecto, todas las normas con rango de ley se rigen, entre sí, por las siguientes reglas:

- i) Una norma legal es válida hasta que otra norma de su mismo o superior nivel la modifique o derogue, salvo que su propio texto establezca plazo de validez. Esta regla se colige del mandato del artículo I del Título Preliminar del Código Civil de 1936, que señala lo siguiente: “Ninguna ley se deroga sino por otra ley”.
- ii) La norma legal posterior deroga a la anterior: en consecuencia si dos leyes del mismo nivel contienen mandatos contra-

dictorios o diferentes, primará la ley posterior. Como en el caso anterior, esta regla se infiere del artículo I del Título Preliminar del Código Civil de 1936.

- iii) La norma legal especial prima sobre la general. Cuando entre una ley especial y una general existan disposiciones contradictorias o alternativas, se aplicará la ley especial para el caso concreto. En consecuencia, si bien la ley general rige y es válida para un ámbito o espectro mayor de posibilidades, la ley especial también lo es, pero para un ámbito más restringido y particular; por lo que, esta última prevalecerá en caso de conflicto.

Aún cuando esta regla no está contemplada en nuestro derecho positivo, deviene, de la costumbre jurídica y de su incorporación a la doctrina jurídica, como una de las reglas o principios generales del derecho; de modo tal que, el carácter principal de estas reglas no descansa en la autoridad del Estado, sino que tiene su fundamento en la comunidad entera.

- iv) Ninguna ley tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo en materia penal, laboral o tributaria, cuando es más favorable al reo, trabajador o contribuyente, respectivamente. Este mandato ha sido recogido en el artículo 187^o de la Constitución.
- v) La ley es obligatoria desde el décimo sexto día ulterior a su publicación en el diario oficial, salvo, en cuanto al plazo, disposición contraria de la misma ley. Dado que, la publicidad es esencial para dar validez a la ley y, como quiera que, el alcance de los medios de comunicación oficiales son limitados, se ha extendido la entrada en vigencia de la ley, de el día siguiente de su publicación al décimo sexto día ulterior a su publicación; lo cual ha sido contemplado en el artículo 195^o de la Constitución Política.

Si bien el principio de legalidad y las reglas que ordenan a las normas con rango de ley entre sí, dan las pautas de ordinación y subordinación de las normas legales propiamente dichas, existe la acción popular ante el Poder Judicial por infracción de la ley contra los reglamentos, normas administrativas y contra las resoluciones y decretos de carácter general que expiden el Poder Eje-

cutivo, los gobiernos regionales y locales y demás personas de derecho público.

c) Autonomía Normativa Relativa.— Este principio supraordinador surge de la necesidad de reformular y adecuar los principios y reglas de supra y subordinación clásicos, que norman el ordenamiento normativo estatal, en función de la hipótesis jurídica que plantea el futuro ordenamiento normativo, nacional y regional, anteriormente descrito. No nos limitamos a declarar como supuesto válido el ordenamiento normativo estatal trabajado, sino que, por el contrario dicho esquema normativo estatal se ha construido a partir de un análisis orgánico y sistemático del texto constitucional. Es así que, este nuevo ordenamiento normativo afirma su validez en las disposiciones constitucionales.

En consecuencia, es en base al nuevo ordenamiento normativo estatal que, consideramos necesario plantear como otro principio supraordinador: la Autonomía Normativa Relativa. Este principio tendría su origen próximo, en la regla según la cual, la ley especial prima sobre la ley general; sin embargo, cabe recordar que esta regla del principio de legalidad, tiene un supuesto de naturaleza exclusiva y excluyente; en cuanto que presupone un sólo ordenamiento normativo (el Nacional) y no admite a ningún otro. Pero, en tanto que el ordenamiento nacional como el regional regirán coordinadamente, en un caso, (ordenamiento nacional y regional), o se conjugarán en uno sólo, en otro caso (ordenamiento normativo estatal), se rompe con el supuesto único del ordenamiento nacional y, en consecuencia, con la perspectiva única de analizar a las normas, que dicho ordenamiento comprende, de manera jerárquica y exclusiva.

En tal entendido, podemos afirmar que, el principio supraordinador de Autonomía Normativa Relativa, parte de una perspectiva de análisis horizontal de las normas del futuro ordenamiento normativo estatal. De tal forma que, podemos formular dicho principio de la manera siguiente: las normas regionales prevalecen sobre las normas nacionales, en su ámbito regional y en su respectivo nivel jerárquico.

Este principio, asimismo, presenta una serie de matices que configuran la llamada autonomía normativa relativa. De modo que, si tomamos las dos hipótesis del conflicto normativo, po-

dremos aplicar el principio de la autonomía relativa de la siguiente forma:

Hipótesis A

Se parte del supuesto que el ordenamiento normativo nacional y regional, se coordinan coherentemente. Es decir, cada gobierno respeta su ámbito de competencias normativas, uno la normatividad de nivel nacional y el otro la normatividad de nivel regional; sin embargo, se presenta conflicto normativo entre una norma regional y otra nacional del mismo nivel.

Por ejemplo, el Congreso dicta la Ley de Bases de Regionalización, la cual, como ley de ámbito nacional, regula la naturaleza, fines, organización, atribuciones, competencias, recursos y relaciones de los Gobiernos Regionales. De otro lado, las leyes orgánicas de los Ministerios no se adecúan intensamente al mandato de dicha Ley de Bases. No obstante esto, el Gobierno Regional "X" dicta un acuerdo regional, mediante el cual se norma la exploración y explotación petrolera en la región, al amparo de las competencias señaladas en la Ley de Bases, y como quiera que la normatividad ministerial sobre la materia aún estaría en vigencia, habría conflicto con el mencionado acuerdo regional.

Otro ejemplo, el Congreso dicta la Ley General del Tributo en la cual autoriza a los Gobiernos Regionales con frontera internacional a cobrar, anualmente y hasta por 10 años, entre el 10^o/o y 50^o/o del Valor del Patrimonio Predial Empresarial a las empresas productoras de bienes no esenciales, al amparo del inciso 5^o del artículo 262^o de la Constitución. Por otro lado, el Gobierno Regional con frontera internacional dicta "complementariamente" un acuerdo regional, mediante el cual establece un 5^o/o del arancel por la distribución y/o acopio en la región, de los productos no esenciales elaborados en la Región.

Para cualquiera de estos dos casos existen dos canales potencialmente sucesivos de resolución del conflicto:

- i El veto del Poder Ejecutivo, establecido en el artículo 267^o de la Constitución. Este veto sólo podrá ampararse en los

principios de constitucionalidad, legalidad, la ley delegatoria de facultades legislativas expresas y las demás condiciones que señala el artículo 266^o de la Constitución. Sin embargo, si el Ejecutivo no vetase la norma regional, queda aún la segunda vía.

- ii) La interposición de los recursos de acción de inconstitucionalidad y, si fuese el caso, popular.

En consecuencia, para el primer ejemplo, partimos del principio de unidad del Ordenamiento Jurídico Estatal para señalar que, si bien el acuerdo regional se encuentra arreglado a ley, no basta la Ley de Bases para reconocer su validez jurídica, sino que se requiere, otra ley complementaria que reglamente el proceso de transferencia de funciones de los Ministerios a los Gobiernos Regionales, a fin de que se de un coherente ejercicio normativo a nivel nacional y regional en materia de hidrocarburos. De lo contrario, podrían crearse islas normativas, en detrimento del principio base unidad de gobierno.

Asimismo, en el segundo ejemplo, normar sobre materia tributaria corresponde, en principio, al Gobierno Central y éste es un caso de esos. Porque le corresponde, al Gobierno Central ordenar la recaudación tributaria a nivel nacional, según los principios tributarios de uniformidad, justicia, legalidad y economía en la recaudación, entre otros, establecido en la Constitución y el Código Tributario.

Con estos ejemplos, se demuestra que cuando exista coherencia de ámbitos normativos entre el Gobierno Regional y el Gobierno Nacional, siempre se supeditarán la norma regional a la norma nacional. De esta manera, se garantizaría el principio de unidad y descentralización del Gobierno Nacional y se armonizaría el ordenamiento normativo estatal.

Hipótesis B

Se parte del supuesto que exista yuxtaposición de normas regionales y nacionales, en razón a que ambos gobiernos trasgreden sus respectivos ámbitos de competencia funcional. Al respecto, tenemos dos posibles entradas al problema:

Que la norma nacional sea la que trasgreda la autonomía normativa del Gobierno Regional. Para este caso, tenemos el ejemplo del Presupuesto.

El Congreso aprueba el Presupuesto Nacional (inc. 4 del art. 186), el Gobierno Regional aprueba y se rige por su propio Presupuesto (art. 138º y art. 265º, inc. 5). Pongamos que la Ley del Presupuesto Nacional establece como una de sus fuentes de financiamiento interno, los ingresos provenientes de la renta que produce la explotación de los recursos naturales; además se dicta un Decreto Supremo que regula el cobro del llamado “canon”. Como quiera que este concepto es fuente de ingreso regional (inc. 8º del art. 262º) la Asamblea Regional consigna el llamado “canon”, en el acuerdo regional que aprueba el Presupuesto Regional y, a su vez, la Presidencia del Consejo Regional dicta un Decreto Regional que reglamenta la aplicación del “canon”.

En este caso el Gobierno Nacional ha infringido el principio de constitucionalidad; por lo cual, cabría interponer, en primer lugar, la acción de constitucionalidad. Sin embargo, también podría ser de aplicación la acción popular contra el Decreto Supremo o Decreto Regional por infracción de la ley y la Constitución. Pero, no es del caso aplicar uno ni otro, por cuanto esos principios y acciones responden a un orden normativo jerárquico pre-establecido distinto al que trae y sugiere la propia Constitución, en el entendido que esta parte de otro supuesto base, la coordinación de las normas y de los ordenamientos normativos nacional y regional.

No obstante eso, la Constitución y el principio de constitucionalidad sigue siendo el primero de los principios, pero esto, no significa que contra cualquier ilegalidad que afecta tanto el derecho objetivo como el derecho subjetivo, se recurra a la acción de inconstitucionalidad, sino que hay que establecer los principios y acciones propias para cada caso.

Es así, que para el caso del “canon” consideramos necesario señalar que no es, tampoco, el principio de legalidad el que mejor expresa lo señalado, sino el principio de autonomía normativa que postulamos: En el entendido que da un perfil propio al derecho normativo del Gobierno Regional.

Asimismo, sobre la base de este nuevo principio se puede establecer una acción constitucional de autonomía que garantice el derecho de autonomía normativa, como veremos más adelante. De este modo, se estaría salvaguardando la autonomía normativa relativa del Gobierno Regional en la expedición, no sólo de los acuerdos regionales ordinarios y extraordinarios, sino también de las normas y disposiciones administrativas, frente a las mismas que emita el Gobierno Nacional.

De otro lado cabe señalar que dicha prevalencia regional, se da sólo ante otra norma nacional de su mismo nivel o rango jerárquico; por ejemplo, entre un Decreto Supremo y un Decreto Regional. De modo tal que, nunca podrá plantearse el caso de que una norma nacional de rango superior se subordine a una norma regional de rango inferior o viceversa.

Que la norma regional sea la que trasgrede el ámbito o las materias de competencia del Gobierno Nacional. Frente a este supuesto cabe al Poder Ejecutivo accionar, a su vez, dos canales para resolver el conflicto:

Que, el Poder Ejecutivo en vez de promulgar y mandar publicar un acuerdo regional lo vete con arreglo a lo dispuesto en el art. 267 de la Constitución, siempre y cuando, dicho acuerdo trasgreda las disposiciones contenidas en el artículo 246º de la Constitución, es decir que no se subordine a la legislación nacional, altere el carácter unitario de la República el ordenamiento jurídico del Estado, se oponga al interés nacional o al de otras regiones.

Cabe aclarar que, la legislación nacional a la cual debe subordinarse las normas regionales, son las que expida el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, en las materias y ámbitos que les sean propios de normar en el marco del nuevo modelo de gobierno unitario y descentralizado, tal como ya lo hemos tratado en el capítulo anterior. Asimismo, el Poder Ejecutivo podrá vetar dicho acuerdo regional; siempre que la Región rebase las facultades legislativas delegadas por el Congreso; las cuales se consignan en la ley habilitante del Congreso, que debe establecer, básicamente, la materia y el plazo a normar.

Así el Congreso expide una ley de delegación de facultades legislativas para regular el tráfico comercial y el tránsito migratorio y el Gobierno Regional aprueba un acuerdo regional que norma la materia, pero se reserva el derecho a autorizar el cierre del tráfico comercial y el tránsito de personas.

El Poder Ejecutivo, puede ejercer su derecho de veto; por cuanto, excede las facultades señaladas en la ley habilitante, con lo cual se garantizaría el principio de unidad de Estado y se armonizará el ordenamiento normativo nacional y regional.

Si el acuerdo regional violatorio de la Constitución o la ley no fuese vetado por el Poder Ejecutivo, cabe la interposición de esta segunda vía que, cautela los preceptos que se hayan violado, con la promulgación y publicación de dicha norma.

Este nuevo canal es la interposición de un recurso de acción popular o una acción de inconstitucionalidad, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 195º y 298º de la Constitución, respectivamente. De forma tal que, sin perjuicio del principio de autonomía normativa de la Región, se cautele los principios de constitucionalidad, legalidad y los requisitos normativos establecidos en el artículo 266º de la Constitución. Sin embargo resulta operativo, que el Congreso dicte una ley abrigando dicho acuerdo regional, siempre que contravenga (en el ejemplo que hemos puesto) la ley habilitante de facultades legislativas; en la medida que mientras se plantea y resuelve la acción de inconstitucionalidad, puede tener un alto costo político el mantener cerrada una frontera política.

De esta manera, hemos presentado los casos en los cuales la norma regional prevalece sobre la norma nacional del mismo nivel y los casos en que la norma regional será vetada por el Poder Ejecutivo o, declarado inaplicable o derogada por el Tribunal competente.

En consecuencia, el principio de la autonomía normativa no es pleno, sino relativo; lo cual, por otro lado, responde al modelo orgánico de **gobierno** consagrado en la Constitución de 1979, que

a nuestro entender rompe, a su vez, con el principio supraordinador clásico de la prevalencia de la norma que expidió el órgano de mayor jerarquía.

Por último, incorporar el principio de autonomía relativa, como un nuevo principio de supra y subordinación implica ordenar a los otros principios, de acuerdo a la siguiente priorización:

1. Constitucionalidad
2. Autonomía Normativa Relativa
3. Legalidad
4. Competencia

Donde el primero y el tercer principio responden a la necesidad de jerarquía de todo orden normativo y, el segundo y el cuarto principio responden a los requerimientos de un sistema coordinado de los órdenes normativos nacional y regional, pero al interior del Ordenamiento Jurídico Nacional.

Competencia y Jerarquía del Órgano.— Entre sí los decretos y resoluciones del nivel nacional y regional, respectivamente, se supra-ordinan, a base de los principios de competencia y jerarquía del órgano que expide la norma administrativa, además de los principios de constitucionalidad y legalidad.

En caso de conflicto de normas administrativas del nivel nacional y regional, es de aplicación, además del principio de autonomía normativa relativa, el principio de competencia, que no es sino una derivación de los principios de constitucionalidad y legalidad: en tanto que dichas disposiciones normativas contemplan competencias y funciones para cada nivel de gobierno. Este principio establece que la norma administrativa válida, es aquella que ha expedido la autoridad facultada para hacerlo.

A base de este principio de competencia es que se puede aplicar el principio supra-ordinador de jerarquía del órgano, pero sólo para el caso de un conflicto de normas entre entidades de un mismo nivel de gobierno.

El principio de competencia del órgano establece que prevalece la norma expedida por la autoridad y órgano superior sobre la norma emitida por el órgano o funcionario superior.

Según Rubio y Bernaldes (1981) existen otras reglas que rigen a estas normas administrativas, tales como:

- i) Salvo que la disposición señale lo contrario su validez es permanente.
- ii) Una disposición sólo puede ser modificada o derogada por otra de igual rango.
- iii) La disposición posterior del mismo rango, prima sobre la disposición anterior.
- iv) Estos dispositivos entran en vigencia desde el día siguiente a su publicación, salvo que se establezca lo contrario.
- v) La disposición especial del mismo rango prima sobre la general y cualquiera de ellas sobre la disposición particular.

Sobre esto último, es del caso señalar que la disposición especial no es la resolutive, sino que es aquella que aplicándose a grupos específicos, tienen carácter de normas generales y, por tanto, ingresan dentro de la legislación, por ser parte de la función normativa del Poder Ejecutivo.

3. Acciones Constitucionales

Los derechos, principios y demás normas sobre organización, atribuciones y competencias de los organismos del Estado, consagrados en la Constitución, se encuentran garantizados en su ejecución o reconocimiento, mediante la interposición de una serie de acciones constitucionales, tales como la acción de habeas corpus, acción de amparo, acción popular y la novísima acción de inconstitucionalidad, ante el Poder Judicial las tres primeras y ante el recién creado Tribunal de Garantías Constitucionales la última.

A partir de estos tres elementos: a) derechos, principios y normas de organización y funciones del Estado, b) acciones de habeas corpus, popular, de inconstitucionalidad y de amparo, y, c) Poder Judicial y Tribunal de Garantías Constitucionales, "podría señalarse que, por justicia constitucional debe entenderse el estudio (de la protección) de los aspectos sustantivos atingentes

a los valores que encierra el texto constitucional, y reservar el término jurisdicción constitucional al procedimiento que tiene como fin directo garantizar la observancia de la Constitución” (García Belaúnde, 1978).

Nuestra Constitución de 1979, si bien ingresa a la moderna corriente de la justicia y jurisdicción constitucional no abarca en su integridad a todos los valores constitucionales; por cuanto, se limita a proteger los derechos fundamentales (individuales y sociales) de la persona humana, así como a garantizar el respeto y/o vigencia de la constitucionalidad y legalidad de las normas (legislativas con rango de ley y administrativas) tanto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo como de los Gobiernos Regionales y Locales, y de las personas de derecho público.

No obstante ello, la Constitución no asegura la protección de otros principios y valores constitucionales tales como: la resolución de los conflictos de atribuciones entre los poderes y organismos autónomos del Estado y los litigios entre los organismos de Gobierno del Estado (Gobierno Regional versus Gobierno Nacional y/o Gobierno Local).

Tan es así que la jurisdicción constitucional peruana abarca actualmente lo siguiente:

1. Acción de Habeas Corpus, para garantizar la libertad individual vulnerada o amenazada por cualquier autoridad, funcionario o persona (Artículo 295º).
2. Acción de Amparo para cautelar los demás derechos reconocidos en la Constitución que sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad, funcionario o persona (artículo 295º).
3. Acción Popular, para garantizar la constitucionalidad o legalidad de los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general que expiden el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales y locales y demás personas de derecho público (artículo 295º).
4. Acción de Inconstitucionalidad, para cautelar por el fondo o la forma de Supremacía constitucional de las leyes, decretos

legislativos, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales (inciso 1º del artículo 298º).

Por ello señalamos que, la Constitución no contempla jurisdicción para los conflictos entre los Poderes y organismos autónomos del Estado; así como, los litigios entre los Gobiernos Nacional, Regional y Local, respectivamente. En consecuencia, tampoco ha establecido las acciones constitucionales pertinentes que garanticen su respeto; lo cual otorgaría mayores seguridades a la vigencia al nuevo ordenamiento normativo estatal y a los ordenamientos jurídico-administrativos tanto de los Gobiernos Nacional como Regional.

A efectos del tema nos interesa plantear, la denominada “acción de autonomía” que cautelaría el ámbito de los valores constitucionales que la Constitución no garantiza actualmente,

Acción de Autonomía

Planteamos reformar la Constitución, introduciendo una nueva acción constitucional: la Acción de Autonomía. Esta acción se origina en el análisis, a futuro, del propio texto constitucional y de la insuficiencia de las acciones constitucionales establecidas en la Constitución (habeas corpus, amparo, acción popular y de inconstitucionalidad) para garantizar, a través de los órganos jurisdiccionales judicial y constitucional, los nuevos valores constitucionales, en materia, sobretudo, de organización y funciones del Estado (creación de los Gobiernos Regional) así como de las relaciones entre los mismos (alcance de la autonomía normativa regional).

En tal sentido, la Constitución debería establecer las garantías que aseguren el cumplimiento de estos nuevos derechos de naturaleza pública, de la siguiente manera:

1. Garantía del Derecho Subjetivo Público.— Otorgando al Tribunal de Garantías Constitucionales la facultad de pronunciarse, pre-jurisdiccionalmente, sobre las consultas de parte, en los casos de conflictos de derechos subjetivos públicos que se originen en el ejercicio de las atribuciones de los Gobiernos Central y Regional, en materia económica y político-

administrativa. Sin perjuicio de lo señalado, entendemos que previamente a la regionalización del país, se debería expedir una ley de Bases de Regionalización, que establezca las materias y ámbitos que serán de exclusiva competencia central y regional y las materias de necesaria concordancia.

2. Garantía del Derecho Objetivo.— Creando una nueva acción constitucional, que la denominamos acción de autonomía, que serviría para garantizar la autonomía normativa relativa de los Gobiernos Regionales, cuando el Gobierno Central infrinja o invada este nuevo principio del derecho objetivo.

Como quiera que el objeto de nuestro estudio es la resolución de los conflictos regionales y centrales, nos ocuparemos en estricto, de la propuesta de acción constitucional de autonomía, ante el Tribunal de Garantías Constitucionales: sin embargo, no queremos dejar de señalar la importancia que tendría la resolución de los conflictos extra-normativos del Gobierno Central con los Gobiernos Regionales, por parte del mencionado Tribunal, en mérito a la autonomía que gozarán estos últimos, en materia política, administrativa y económica fundamentalmente.

La acción de autonomía servirá para garantizar el principio supraordinador de autonomía normativa relativa; según la cual, las normas regionales prevalecen sobre las normas nacionales, en su ámbito regional y en su respectivo nivel jerárquico. Este nuevo principio del derecho objetivo se desprende del análisis del texto constitucional y requiere de una garantía constitucional que asegure, cuando menos su implementación. De aquí, la necesidad de establecer, expresamente, en la Constitución, tanto el principio de autonomía normativa, relativa, como la respectiva acción constitucional de autonomía.

Se cautela, entonces, el principio de autonomía relativa, mediante la llamada acción de autonomía que al igual que la acción popular y la acción de inconstitucionalidad, controlan, no la vigencia de derechos subjetivos, individuales o sociales, sino el respeto a la naturaleza objetiva de las normas.

En consecuencia, le debería corresponder al Tribunal de Ga-

rantías amparar o no, a petición de parte, la autonomía normativa relativa, cuando los Gobiernos Central y Regionales expidan normas legislativas y administrativas del mismo nivel jerárquico que se contradigan.

A partir de esta tesis, podemos desarrollar lo siguiente:

a) El organismo competente para conocer la acción de autonomía, debería ser el Tribunal de Garantías Constitucionales: en razón a que es el órgano de control de la Constitución, autónomo de los demás organismos del Estado y se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica Ley No. 23385.

b) El tribunal deberá resolver, mediante sentencia, si ampara o no la acción de autonomía, con carácter de cosa juzgada. Asimismo, la sentencia del Tribunal deberá especificar si ampara o no la autonomía de la norma regional en conflicto en todo o en parte; en cualquier caso, debería facultarse al Tribunal para declarar de oficio la autonomía normativa de las disposiciones conexas o subsecuentes a la norma regional amparada.

c) Como quiera que la acción de autonomía pretende cautelar el principio de la autonomía normativa, consideramos que tienen legítimo interés para solicitarlo el Gobierno Regional, la población regional y al Ministerio Público.

En el primer caso, podría incoar dicha acción el Presidente de la Asamblea y del Consejo Regional, como la máxima autoridad y representante regional.

En el segundo caso, por no menos del 10o/o de la población electoral regional; establecemos dicho margen arbitrario, en el entendido que si cualquier ciudadano regional estuviera facultado a demandar la acción de autonomía, se podría correr el riesgo político de congestionar al Tribunal de Garantías.

En el tercer caso, debería corresponder a los Fiscales Superiores del ámbito regional, defender la constitucionalidad y el ordenamiento jurídico nacional; lo que implica modificaciones legislativas al Decreto Legislativo No. 52, Ley Orgánica del Ministerio Público.

d) La acción de autonomía se deberá dirigir, exclusivamente,

contra las normas legislativas y administrativas que expida el Gobierno Central. Entendemos por norma legislativa, las leyes del Congreso y los decretos legislativos del Ejecutivo, así como las normas administrativas de carácter general que expiden el Poder Ejecutivo y los Organismos Autónomos del Estado facultados para ello, según lo señalamos en el acápite anterior.

e) El Tribunal amparará la acción de autonomía cuando, existiendo una norma nacional y otra regional en conflicto, declare que la primera ha infringido la autonomía normativa relativa de la Región. En consecuencia, el Tribunal fundamentará su fallo en el principio de la autonomía normativa relativa, siempre que:

- i) Cuando el conflicto sea entre leyes o decretos legislativos y acuerdos regionales ordinarios o extraordinarios, estos últimos no contravengan la Constitución por el fondo o la forma, cumplan con lo preceptuado en el art. 266^o de la Constitución y, en su caso, con lo establecido en la ley delegatoria de facultades legislativas.
- ii) Cuando el conflicto sea entre normas administrativas, Decreto Supremo, Resolución Suprema, Resolución Ministerial, etc. versus Decreto Regional, Resolución Regional, Resolución Secretarial, etc. correspondientemente* estas últimas no contravengan la Constitución, por el fondo o la forma, las leyes de carácter nacional y los acuerdos regionales ordinarios y extraordinarios.

f) La Sentencia del Tribunal que ampare la acción de autonomía, deberá señalar, expresamente, que a partir del día siguiente de la publicación de dicho fallo en los medios de comunicación oficial, quedan derogadas o sin efecto las normas legislativas y/o administrativas centrales incoadas. La derogatoria, a su vez, no debería tener efectos retroactivos o ex-tunc, en razón a que actos jurídicos originados en virtud de las normas centrales declaradas infractoras del principio de autonomía, fueron adquiridos y ejecutados legal y legítimamente.

Finalmente, queremos señalar que, si bien la acción de autonomía debe garantizar la aplicación del principio de autonomía

normativa relativa; el Tribunal de Garantías Constitucionales, también debería asegurar que la norma regional afectada esté conforme al principio de competencia y jerarquía del órgano, así como a las reglas y principios generales del derecho que rigen a las normas regionales con fuerza de ley y las normas administrativas señaladas.

Cuadro No 2

EL NUEVO ORDENAMIENTO JURIDICO NACIONAL

NIVEL NORMATIVO	NORMAS	PRINCIPIOS DE SUPRA Y SUBORDINACION	ACCIONES CONSTITUCIONALES
1._ Normas Constitucionales	<ul style="list-style-type: none"> _ Constitución _ Leyes Constitucionales _ Tratados sobre Derechos Humanos 	Constitucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> _ Acción de Inconstitucionalidad _ Acción Popular
2._ Legislación Internacional	<ul style="list-style-type: none"> _ Tratados de Integración _ Tratados Ordinarios 	(*)	(*)
3._ Legislación Nacional	<ul style="list-style-type: none"> _ Leyes _ Decretos Legislativos _ Decretos Leyes 	Legalidad	_ Acción Popular
4._ Legislación Regional	_ Acuerdos Regionales	Autonomía Normativa	_ Acción de Autonomía
5._ Normas Administrativas	<ul style="list-style-type: none"> a. Decretos Supremos Decretos Regionales b. Resoluciones Supremas Resoluciones Regionales c. Resoluciones Ministeriales Decretos Secretariales Resoluciones Secretariales 	<ul style="list-style-type: none"> a. Competencia b. Jerarquía del Organó c. Autonomía Normativa 	<ul style="list-style-type: none"> _ Acción Popular _ Acción de Autonomía

(*) Reservamos para otro trabajo el estudio de los principios y acciones que se aplicarán a la legislación internacional, dentro del futuro Ordenamiento Jurídico Nacional.

BIBLIOGRAFIA

1. Diez Picazo, Luis. "Experiencias Jurídicas y Teoría del Derecho". Barcelona, 1975.
2. Furnish, Dale. "La jerarquía del ordenamiento jurídico peruano". Revista Derecho PUC; Lima, 1973.
3. García Belaunde, Domingo. "La Jurisdicción Constitucional en el Perú". Revista de la Universidad Católica. Nueva Serie 3; Lima, 1978.
4. Kelsen, Hans. "Teoría Pura del Derecho". Buenos Aires, 1974.
5. Romano, Santi. "El Ordenamiento Jurídico". Madrid, 1968.
6. Rubio, Marcial y Bernales, Enrique. "Perú: Constitución y Sociedad Política". Lima, 1981.