

CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO Y MECANISMOS DE COOPERACIÓN, DE COORDINACIÓN Y DE SOLUCIÓN DE TALES CONFLICTOS

César A. Aliaga Castillo (*)

Marco Castro Rossell ()**

SUMARIO. I. Introducción. II. Marco jurídico para determinar las competencias de los niveles de gobierno. III. Tipos de competencias. IV. Criterios de asignación de competencias. V. Clases de conflictos de competencia. VI. Mecanismos de coordinación y cooperación intergubernamental útiles para prevenir conflictos entre los niveles de gobierno. VII. Mecanismo jurisdiccional de resolución de conflictos de competencias entre los niveles de gobierno. VIII. Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional que suplen la ausencia de una Cláusula de Intervención del Gobierno Central. IX. Conclusión

I. Introducción

Dado el contexto actual del Perú, donde constantemente se originan conflictos de competencia entre el Gobierno Central y los otros niveles de gobierno, es decir, Regional y Local, resulta necesario tener claro cuáles son los tipos de conflictos competenciales que se pueden originar y cuáles son los mecanismos de prevención y solución para éstos.

Por esta razón, en el presente artículo analizaremos los tipos de competencias entre los niveles de gobierno y los criterios de asignación de éstas. Luego, examinaremos cuáles son los tipos de conflictos de dichas competencias y los mecanismos de coordinación y cooperación para prevenir estos conflictos. Asimismo, veremos como ante la ausencia de una Cláusula de Intervención a favor del Gobierno Central para remediar toda actuación de los Gobiernos Regionales y Locales que sea contraria al interés general de la nación, el Tribunal Constitucional mediante el uso de principios, criterios y lineamientos elaborados a partir de la interpretación de la Constitución, ha sabido suplir dicha ausencia y ha coadyuvado a pacificar las relaciones entre los niveles de gobierno, salvaguardando así la unidad del país y el interés nacional.

II. Marco jurídico para determinar las competencias de los niveles de gobierno

Las competencias de los niveles de gobierno, nacional, regional y local, se rigen por la Constitución y el bloque de constitucionalidad¹ conformado por la Ley de Bases de la

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Litigante en Procesos de Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Miembro del Comité Permanente de la Sección de Derecho Constitucional y Coordinador de la Sección de Derecho Civil de la Revista RAE Jurisprudencia – Estudio Caballero Bustamante. Asesor en Materia Constitucional y Civil.

** Abogado por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Miembro de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos y Asesor en el Congreso de la República

Descentralización - Ley Nº 27783, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - Ley Nº 29158, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley Nº 27867 y la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley Nº 27972 (parámetro natural de constitucionalidad).²

En ocasiones, dicho bloque de constitucionalidad también puede comprender eventualmente a otras normas (parámetro eventual de constitucionalidad). Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que:

“La apertura de éste [bloque de constitucionalidad] a otras normas, sean éstas leyes orgánicas o simples leyes estatales o decretos legislativos, depende del tipo de materias que hayan sido reguladas por una ordenanza regional y, particularmente, de la clase de competencia (exclusiva, compartida o delegable) de que se trate. Existe, por tanto, un parámetro ‘natural’ de control de constitucionalidad de las ordenanzas regionales, que se encuentra integrado por la Constitución, la LBD y la LOGR; pero también, tratándose de la regulación de determinadas materias, el bloque de constitucionalidad puede estar conformado, adicionalmente, por otras leyes nacionales. En estos casos, dichas normas forman parte de lo que podría denominarse un parámetro “eventual” de constitucionalidad.”³

III. Tipos de competencias

Los tipos de competencia, que “sirven de fórmulas congruentes con la búsqueda de la certidumbre competencial, las mismas que están relacionadas con la lista de materias (se refiere a la lista pormenorizada explicada en la Constitución y en el bloque de

¹ En el fundamento jurídico 31 de la sentencia recaída en el Expediente Nº 0005-2005-CC/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado respecto al bloque de constitucionalidad lo siguiente:

“31. En efecto, tal como ha sido establecido por este Tribunal en la STC 0013-2003-CC/TC, el bloque de constitucionalidad está integrado por aquellas normas que ‘se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos.’”

Lo señalado por este órgano jurisdiccional guarda concordancia con el artículo 79º del Código Procesal Constitucional, en el cual se establece que: “Para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, 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.”

² **Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización**
“Artículo 15.- Distribución de competencias

Las competencias exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno son las establecidas en la presente Ley de conformidad con la Constitución Política del Estado. Las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, respectivamente, distinguiendo las funciones de normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y control, y promoción de las inversiones.”

³ Fundamento jurídico 12 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0031-2005-PI/TC.

constitucionalidad) y las cláusulas generales (está relacionada con el reparto de funciones generales entre los distintos órganos constitucionales)⁴, son:

- **Competencias exclusivas:** Son aquellas materias que se asignan exclusivamente a favor de organismos constitucionales, ya sea de manera positiva (en forma directa) o negativa (si se impide su delegación).⁵ “El ejercicio de estas competencias corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.”⁶
- **Competencias compartidas:** Son las materias divididas en determinadas áreas de atención. La responsabilidad se reparte entre dos o más niveles de gobiernos, en concordancia con la noción de cooperación entre los organismos constitucionales autónomos.⁷ “La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.”⁸
- **Competencias concurrentes:** “Son materias que dan lugar a que dos o más órganos asuman funciones específicas comunes, existiendo una relación complementaria de tutela y control normativo.”⁹
- **Competencias delegables:** Son aquéllas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley. El nivel de gobierno que delega queda obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de la delegación.¹⁰

A diferencia de los conceptos de “competencia exclusiva”, “competencia compartida” y “competencia delegable”, el concepto de “competencia concurrente” no se encuentra prevista en el artículo 13º de la Ley de Bases de la Descentralización. Este último tipo de competencia ha sido definido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

IV. Criterios de asignación de competencias

La Ley de Bases de la Descentralización brinda los criterios sobre los cuales se debe efectuar gradualmente la asignación y la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales y Locales:

- “a) **Criterio de subsidiariedad:** El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no

⁴ Fundamento jurídico 61 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0002-2005-PI/TC.

⁵ Fundamento jurídico 61 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0002-2005-PI/TC.

⁶ Artículo 13.1 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

⁷ Fundamento jurídico 61 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0002-2005-PI/TC.

⁸ Artículo 13.2 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

⁹ Fundamento jurídico 61 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0002-2005-PI/TC.

¹⁰ Artículo 13.3 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

- deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones.
- b) **Criterio de selectividad y proporcionalidad:** La transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos. Será gradual y progresiva, empezando con las relativas a inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local.
 - c) **Criterio de provisión:** Toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia.
 - d) **Criterio de concurrencia:** En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. También aplicarán como criterios las externalidades, nacional, regional y local, que trasciende el ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función; y la necesidad de propiciar y aprovechar economía de escala.”¹¹ (énfasis nuestro)

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que el proceso de transferencia de competencias debe efectuarse con criterios lógicos y técnicos que permitan el ejercicio eficaz y eficiente de la respectiva competencia, tales como¹²:

- i) La capacidad de gestión de cada Gobierno Regional para ejercer las competencias y funciones asignadas;
- ii) Las reglas de prudencia y transparencia fiscal y las normas técnicas de los sistemas administrativos del Estado;
- iii) La inclusión de las actividades, programas, proyectos de inversión y fondos sociales que les correspondan recibir en los planes de desarrollo regional;
- iv) La adopción de medidas que favorezcan la promoción de inversiones;
- v) La compatibilización de los planes de desarrollo regionales y locales con las políticas nacionales de desarrollo; y,
- vi) Evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.

V. Clases de conflictos de competencia

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha distinguido hasta ahora tres clases de conflictos de competencias:

- i. **Conflictivo positivo de competencia.-** Este conflicto se produce cuando dos o más poderes del Estado u órganos constitucionales se disputan, entre sí, una competencia o atribución constitucional.¹³

¹¹ Artículo 14º de la Ley de Bases de la Descentralización.

¹² Fundamento jurídico 8 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0002-2003-CC/TC.

¹³ Fundamento jurídico 17 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0006-2006-CC/TC.

- ii. **Conflicto negativo de competencia.**- Este conflicto se origina cuando dos o más poderes del Estado u órganos constitucionales se niegan a asumir una competencia o atribución constitucional.¹⁴
- iii. **Conflicto por omisión en cumplimiento de acto obligatorio.**- Este conflicto se configura cuando un órgano omite llevar a cabo una actuación desconociendo las competencias o atribuciones constitucionales reconocidas a otro poder del Estado u órgano constitucional, a la par que las afecta. “En éste no se trata, pues, de la disputa por titularizar o no una misma competencia o atribución, sino de la que se suscita cuando, sin reclamar competencia para sí, un órgano constitucional, por omitir un deber constitucional o de relevancia constitucional, afecta el debido ejercicio de las competencias o atribuciones constitucionales de otro.”¹⁵

Además de los conflictos de competencia, también se pueden originar conflictos de atribuciones. Dicho conflicto se origina cuando un ente estatal al ejercer de modo ilegítimo una competencia propia, turba o impida el desarrollo de la competencia de otro ente estatal. Así pues, en este caso no se produce una invasión de competencias sino una interferencia.¹⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“Se trata aquí de un tipo de conflicto que se ha venido a denominar como *conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones constitucionales*. Puede este clasificarse en: a) conflicto constitucional por menoscabo en *sentido estricto*; b) conflicto constitucional por menoscabo de *interferencia*; y, c) conflicto constitucional por menoscabo de *omisión*. En el conflicto constitucional por menoscabo en *sentido estricto*, cada órgano constitucional conoce perfectamente cuál es su competencia. Sin embargo, uno de ellos lleva a cabo un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional. En el conflicto constitucional por menoscabo de *interferencia*, las competencias de los órganos constitucionales están enlazadas a tal punto que uno de ellos no puede ejercer la suya sino tiene la cooperación o la actuación de la competencia que le pertenece al otro. En el conflicto constitucional por menoscabo de *omisión*, uno de los órganos omite ejercer su competencia produciéndose, como consecuencia de ello, una atrofia o imposibilidad de ejercicio de la competencia del otro órgano constitucional, solo que, en este caso, la omisión funcional no es condición indispensable para el ejercicio de la competencia o atribución del otro órgano constitucional.”¹⁷

VI. Mecanismos de coordinación y cooperación intergubernamental útiles para prevenir conflictos entre los niveles de gobierno

Diversos son los mecanismos de coordinación y de cooperación que se han creado y se han eliminado en nuestro país para lograr el objetivo fundamental de la descentralización,

¹⁴ Fundamento jurídico 17 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0006-2006-CC/TC.

¹⁵ Fundamento jurídico 18 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0006-2006-CC/TC.

¹⁶ Fundamento jurídico 21 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0006-2006-CC/TC.

¹⁷ Fundamento jurídico 22 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0006-2006-CC/TC.

es decir coadyuvar al desarrollo integral del país¹⁸, y como parte de ello prevenir, por medio del diálogo, la coordinación y la concertación, toda clase de conflictos entre los niveles de gobierno. A continuación algunas experiencias que merecen ser destacadas:

- **El Consejo Nacional de Descentralización**

En el 2002, para la dirección y conducción del proceso de descentralización se creó mediante la Ley de Bases de la Descentralización el Consejo Nacional de Descentralización (CND), como ente rector del proceso descentralizador, presidido por un representante de la Presidencia de la República y conformado adicionalmente por cuatro representantes del Poder Ejecutivo, dos de los Gobiernos Regionales, uno de las Municipalidades Provinciales y uno de las Municipalidades Distritales¹⁹.

En enero del 2007, el Poder Ejecutivo desactivó el CND²⁰ que existía como instancia de coordinación intergubernamental, y lo fusionó en la Presidencia del Consejo de Ministros, creándose en su reemplazo una Secretaría de Descentralización²¹ a cargo de un Secretario de Descentralización.

- **La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales**

Poco tiempo después, en marzo del 2007, dieciocho (18) Gobiernos Regionales decidieron conformar la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), conforme al artículo 3º de su Estatuto, para *impulsar, desarrollar, profundizar y defender el proceso de descentralización para consolidar el liderazgo de los Gobiernos Regionales en el país*. En dicha asamblea participan actualmente veinticuatro (24) Gobiernos Regionales y busca así constituirse en un espacio de concertación nacional para impulsar políticas de Estado.

La ANGR ya tiene más de un año de funcionamiento y en ese tiempo ha ido consolidándose como mecanismo de interacción de los presidentes regionales y de concertación con el Poder Ejecutivo Nacional.

Según algunos actores, la creación de la ANGR ha determinado que las autoridades del Gobierno Nacional den a los presidentes regionales un espacio de coordinación del más alto nivel y pongan mayor atención a sus demandas. En este sentido, la ANGR actuaría como un contrapeso al Gobierno Nacional para demandar que se atiendan sus necesidades, para que se perfeccione el proceso de descentralización, y se consolide su institucionalización autónoma.

- **Las Juntas de Coordinación Interregional**

Por otro lado, el artículo 91º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales habilita para que a iniciativa de dos o más Gobiernos Regionales o del Consejo Nacional de

¹⁸ Artículo 188º de la Constitución Política: “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.”

¹⁹ Ley No. 27783, del 20 de julio del 2002, artículo 22º y siguientes.

²⁰ Decreto Supremo No. 007-2007-PCM, del 21 de enero del 2007, que aprueba la fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización (CND) con la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad incorporante.

²¹ Ver: <http://sd.pcm.gob.pe/default.aspx>

Descentralización²², los Gobiernos Regionales puedan establecer, por común acuerdo, Juntas de Coordinación Interregional como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas, las cuales pueden materializarse a través de convenios de cooperación, procurando la consolidación de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo, con la finalidad de consolidar los futuros espacios macrorregionales. Así, desde el 2003 se han conformado 12 Juntas de Coordinación Interregional.

En el referéndum del 2005 para la conformación de regiones (propiamente dichas), las Juntas sirvieron en parte de plataforma para la elaboración de los expedientes técnicos para la creación de dichos entes.

A la fecha, la Secretaría de Descentralización ha reconocido la existencia de 3 Juntas²³:

- i) Junta de Coordinación Norte Oriente (INTERNOR): Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura, San Martín, Tumbes, Ancash y La Libertad.
- ii) Consejo Interregional Amazónico (CIAM): Amazonas, Loreto, Madre de Dios, Ucayali y San Martín;
- iii) Consejo Interregional Centro Sur (CENSUR): Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huanuco, Ica, Junín, Lima y Pasco.

▪ **El Consejo de Coordinación Intergubernamental**

Por último, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental, presidida por el Presidente del Consejo de Ministros, “con la participación de los presidentes regionales y una representación de alcaldes, con la finalidad de fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento en tanto Política de Estado”.

El Informe Defensorial No. 133, titulado “¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local”²⁴, con relación a este aspecto, señala:

“Es preciso destacar que la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ha creado el Consejo de Coordinación Intergubernamental y, con ello, ha institucionalizado el espacio de concertación y coordinación necesario para el desarrollo de las relaciones que deben sostener el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, con el fin de impulsar el adecuado desarrollo del proceso de descentralización.”

No obstante, el mismo informe termina recomendando:

“A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

1. REGLAMENTAR durante el primer semestre del año la organización y funcionamiento del Consejo de Coordinación Intergubernamental,

²² Ahora Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

²³ Al respecto ver: Comisión de Descentralización del Congreso de la República (2008) Evaluación del proceso de descentralización.

²⁴ Ver en: <http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>

precisando sus responsabilidades, atribuciones y consolidándolo como el espacio de coordinación y concertación entre los niveles de gobierno, necesario para el adecuado desarrollo del proceso de descentralización.”

Sin embargo, a la fecha aún se encuentra pendiente reglamentar este extremo de la LOPE.

VII. Mecanismo jurisdiccional de resolución de conflictos de competencias entre los niveles de gobierno

El Tribunal Constitucional es el órgano jurisdiccional encargado de conocer en instancia única los conflictos competencias o atribuciones que se den entre los niveles de gobierno. Dichos conflictos se ventilan en un “Proceso Competencial” y pueden oponer al Poder Ejecutivo con uno o más Gobiernos Regionales o Municipales; a dos o más Gobiernos Regionales, Municipales o de ellos entre sí; o a los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a éstos entre sí.²⁵

Según el artículo 110º del Código Procesal Constitucional, “el conflicto se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales a que se refiere el artículo anterior adopta decisiones o rehuye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro.”

Conforme a este mismo artículo, en el supuesto que el conflicto verse sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal Constitucional tendrá que declarar que la vía adecuada es el Proceso de Inconstitucionalidad.

A efecto de resolver los conflictos de competencia entre los niveles de gobierno, el Tribunal Constitucional desarrolla un test de competencia que está estructurado según determinados principios constitucionales:

A) Principio de unidad

- **Principio de cooperación y lealtad nacional, regional y local.**— “Este principio implica que el carácter descentralizado del Estado peruano no es incompatible con la configuración de Estado unitario, toda vez que si bien ella supone el establecimiento de órganos de poder territorialmente delimitados, a los cuales se les dota de autonomía política, económica y administrativa, su ejercicio debe realizarse dentro del

²⁵ CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL

“Artículo 109.- Legitimación y representación

El Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales, y que opongan:

- 1) Al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales;
- 2) A dos o más gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí; o
- 3) A los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a éstos entre sí.

Los poderes o entidades estatales en conflicto actuarán en el proceso a través de sus titulares. Tratándose de entidades de composición colegiada, la decisión requerirá contar con la aprobación del respectivo pleno.”

marco constitucional y legal que regula el reparto competencial de los Gobiernos Regionales y Municipales. En consecuencia, de este principio se derivan, a su vez, deberes concretos tanto para el Gobierno Nacional así como para los Gobiernos Regionales [y Locales]. Así, el Gobierno Nacional debe observar el principio de lealtad regional, lo que implica su cooperación y colaboración con los Gobiernos Regionales. Del mismo modo, los Gobiernos Regionales [o Locales] deben cumplir el principio de lealtad nacional, en la medida en que no pueden afectar, a través de sus actos normativos, fines estatales; por ello no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales que se derivan de la Constitución.”²⁶

- **Principio de taxatividad y cláusula de residualidad.**— La Constitución no reconoce expresamente la cláusula de residualidad, empero sí es posible que se entienda reconocida tácitamente en sus artículos 192^o²⁷, inciso 10, y 195^o²⁸, inciso 10. Por ello, las competencias regionales o municipales sólo son las expresamente consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo de descentralización; así pues, dichas competencias se encuentran sometidas al principio de taxatividad. Las competencias que no les han sido conferidas expresamente corresponden, en virtud de la referida cláusula de residualidad, exclusivamente al Gobierno Nacional.²⁹
- **Principio de control y tutela.**— “La exigencia que proyecta este principio consiste en que los Gobiernos Regionales y Locales están sujetos a instancias de control y tutela por parte de órganos nacionales competentes.”³⁰ Este principio se encuentra plasmado en el artículo 199^o de la Constitución, el cual establece que los “Gobiernos Regionales y Locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente”.

B) Principio de competencia

- **Distribución de competencias.**— En el Estado unitario y descentralizado, la potestad normativa está distribuida entre órganos nacionales, regionales y los locales. “[L]a articulación de las fuentes en un ordenamiento de tal naturaleza no puede efectuarse exclusivamente bajo los alcances del principio de jerarquía, sino conforme al principio de competencia.”³¹ (Efectivamente, puesto que las ordenanzas regionales y

²⁶ Fundamento jurídico 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0031-2005-PI/TC.

²⁷ **CONSTITUCIÓN**

“**Artículo 192.-** Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Son competentes para: (...)

10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.”

²⁸ **CONSTITUCIÓN**

Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. (...”

²⁹ Fundamento jurídico 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0031-2005-PI/TC.

³⁰ Fundamento jurídico 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0031-2005-PI/TC.

³¹ Fundamento jurídico 12 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0031-2005-PI/TC.

municipales tienen rango de ley -conforme al artículo 200º, inciso 4, de la Constitución-, no se encuentran jerárquicamente subordinadas a las leyes nacionales del Estado)³²

- **El bloque de constitucionalidad.**– El bloque de constitucionalidad para determinar las competencias de los niveles, como se explicó *supra*, está conformado por las leyes orgánicas referidas al proceso de descentralización, es decir, la Ley de Bases de la Descentralización - Ley Nº 27783, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - Ley Nº 29158, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley Nº 27867 y la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley Nº 27972 (parámetro natural de constitucionalidad). Ocasionalmente, también formarán parte de este bloque otras normas que regulen materias específicas del referido proceso de descentralización (parámetro eventual de constitucionalidad).³³

C) Principio del efecto útil y poderes implícitos

Cada vez que una norma (constitucional o legal) confiere una competencia a los Gobiernos Regionales o Locales, debe entenderse que ésta contiene normas implícitas de subcompetencia para reglamentar la norma legal, sin las cuales el ejercicio de la competencia conferida a los Gobiernos Regionales carecería de eficacia práctica o utilidad.³⁴ “El principio del efecto útil, así, pretende flexibilizar la rigidez del principio de taxatividad, (...) [y] no es incompatible con el reconocimiento de que los Gobiernos Regionales [o Locales] también pueden realizar aquellas competencias reglamentarias no previstas legal ni constitucionalmente, pero que sin embargo son consustanciales al ejercicio de las previstas expresamente (poderes implícitos), o constituyan una directa manifestación y exteriorización de los principios que rigen a los Gobiernos Regionales [o Locales] dentro de un Estado unitario y descentralizado.”³⁵

D) Principio de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos

El proceso de descentralización del poder estatal mediante el establecimiento de regiones y municipalidades y sus respectivos Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, no es un acto acabado o definitivo, pues se realiza por etapas, conforme dispone el artículo 188º³⁶ de la Norma Fundamental.³⁷

³² Fundamento jurídico 12 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0031-2005-PI/TC.

³³ Fundamento jurídico 12 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0031-2005-PI/TC.

³⁴ Fundamento jurídico 13 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0031-2005-PI/TC.

³⁵ Fundamento jurídico 13 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0031-2005-PI/TC.

³⁶ CONSTITUCIÓN

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

Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.”

³⁷ Fundamento jurídico 14 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0031-2005-PI/TC.

VIII. Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional que suplen la ausencia de una Cláusula de Intervención del Gobierno Central

Varios Estados federales o descentralizados cuentan con una cláusula de intervención que es un instrumento, de utilización extraordinaria, para la solución de conflictos con los niveles de gobierno. “[L]a doctrina ha equiparado estas técnicas con el Derecho de excepción, no sólo por la clase de situaciones que pueden dar lugar a su aplicación, las cuales suponen una grave alteración del orden constitucional, sino también porque esa misma gravedad hace que se recurra a ellas con escasísima o nula frecuencia”³⁸.

En Alemania, que es un Estado federal, el artículo 37º de la Ley Fundamental de Bonn señala que “Si un Estado **no cumpliera las obligaciones federales** que le incumben con arreglo a la **Ley Fundamental** o a otra **Ley Federal**, podrá el Gobierno Federal, con el asentimiento del Consejo Federal, adoptar las **medidas necesarias** para imponer a dicho Estado el cumplimiento de sus deberes mediante la **coerción federal**.³⁹ Para el ejercicio de dicha coerción federal el Gobierno Federal tiene el derecho de impartir directrices frente a todos los Estados regionales y sus órganos.

Como se puede apreciar, la ratio de esta cláusula de intervención es que los Estados federados cumplan con los deberes que le han sido asignado por la Constitución y las leyes nacionales. Para ello, el Gobierno Central actúa como garante de dicha obligación. Es menester resaltar que el asentimiento del Consejo Federal actúa como un freno ante posibles intervenciones arbitrarias.⁴⁰

En Italia, el artículo 126º de la Constitución dispone que: “Mediante decreto motivado del Presidente de la República se dispondrá **la disolución del Consejo Regional y la remoción del Presidente de la Junta** que hayan **cometido actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de la ley**. La disolución y la remoción pueden acordarse, asimismo, por razones de seguridad nacional. El decreto se dictará oída una Comisión de diputados y senadores constituida, para las cuestiones regionales, en el modo establecido por una ley de la República”⁴¹.

En este caso, el Presidente de la República puede hasta disolver el Consejo Regional y remover al Presidente de la Junta cuando éstos hayan violado la Constitución, las leyes o cuando existan razones de seguridad nacional. Si bien para la disolución no se necesita asentimiento del Parlamento nacional, sí se prevé audiencia a la Comisión Bicameral para asuntos regionales.

En Austria existe una cláusula de intervención similar pero con supuesto de disolución más genérico. Así pues, la Constitución austriaca dispone que:

³⁸ Fundación CEDDET y Congreso de los Diputados de España. Material de Enseñanza del módulo 4 del curso “Parlamento y Estructura Territorial”. Pág. 62.

³⁹ (énfasis nuestro)

⁴⁰ Fundación CEDDET y Congreso de los Diputados de España. Material de Enseñanza del módulo 4 del curso “Parlamento y Estructura Territorial”. Pág. 62.

⁴¹ (énfasis nuestro)

Artículo 100º.-

"1. Toda Dieta estatal podrá ser **disuelta**, a instancias del **Gobierno Federal** y con la aquiescencia del Consejo Federal, por el **Presidente federal**. La conformidad del Consejo Federal se acordará en presencia de la mitad de sus componentes y por mayoría de dos tercios de los votos emitidos. No podrán tomar parte en la votación los representantes del Estado cuya Dieta se trate de disolver.

2. Si se acuerda la disolución, se convocarán **elecciones** dentro de un lapso de tres semanas, con arreglo a lo dispuesto en la Constitución del Estado en cuestión, y se convocará a la Dieta estatal recién elegida dentro de las cuatro semanas siguientes a la elección." (énfasis nuestro)

En el caso de España, su cláusula de intervención constitucional se inspira en el citado artículo 37º de la Ley Fundamental de Bonn. Así pues, la Constitución española establece que:

Artículo 135º.-

"1. Si una Comunidad Autónoma **no cumpliera las obligaciones** que la **Constitución u otras leyes** le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el **Gobierno**, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar **las medidas necesarias** para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar **instrucciones** a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas." (énfasis nuestro)

La cláusula de intervención española se diferencia de la alemana sólo en dos elementos: i) Para que proceda la intervención de la Comunidad Autonómica por parte del Gobierno Central, se necesita que previamente medie requerimiento al Presidente de la Comunidad y que éste no atienda a ella. ii) El interés general constituye también un supuesto de intervención.

Sobra decir, que la aplicación de la cláusula de intervención en todos estos países tiene que ser acorde con los principios de necesidad y proporcionalidad, que acompañan siempre a la consecuencia jurídica que ha de extraerse del incumplimiento de obligaciones por parte de los entes subestatales.

Si bien en Perú no existe tal cláusula, el Tribunal Constitucional (interpretando la Constitución) ha establecido ciertos criterios jurisprudenciales que apuntan en gran medida a la *ratio* de una cláusula de intervención, es decir, preservar el interés general y que los entes subestatales cumplan con las políticas nacionales.

Así, por ejemplo, tenemos los principales lineamientos del Tribunal Constitucional:

- **Principio de unidad del Estado:**

El artículo 189⁴² de la Constitución peruana establece que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos; no obstante, se preserva la unidad e integridad del Estado y la Nación.

En la misma línea, el artículo constitucional 43º señala que el “Estado es uno e indivisible” y que “[s]u gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”.

En este sentido, bien señala el Tribunal Constitucional que “por más descentralización que exista, **el gobierno no puede dejar de ser unitario**. (...). Para no dejar dudas al respecto se ha señalado que `el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, **en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación**’”⁴³

- **La autonomía de los entes subestatales no es autarquía:**

En virtud del principio anterior, cuando el artículo constitucional 194º establece que “[l]as municipalidades provinciales y distritales (...) tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”; debe entenderse en el sentido de que dicha autonomía no debe ser concebida como autarquía, pues las municipalidades no dejan de pertenecer a un Estado unitario.

Por ello, de no interpretarse la autonomía municipal teniendo en cuenta el principio de unidad, aquella se entendería como autarquía. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente: “**no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél.**”⁴⁴

En efecto, “el término autonomía difiere del de soberanía, que tiene un alcance mayor, y que se constituye como un atributo exclusivo del Estado. El concepto de autonomía es más bien restringido, puesto que está limitado a ciertos ámbitos competenciales.”⁴⁵

⁴² **CONSTITUCIÓN**

“**Artículo 189.- El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos**, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, **preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación**. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.” (énfasis nuestro)

⁴³ Fundamento jurídico 48 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0003-2007-CC/TC. (énfasis nuestro)

⁴⁴ Fundamento jurídico 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0007-2001-AI/TC. (énfasis nuestro)

⁴⁵ Fundamento jurídico 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0010-2003-AI/TC.

- **La autonomía de los entes subestatales tiene que ser interpretada de conformidad con los principios constitucionales de concordancia práctica y unidad de la Constitución**

En virtud del principio de concordancia práctica “toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta ‘optimizando’ su interpretación, es decir, sin ‘sacrificar’ ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada ‘Constitución orgánica’ se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1º de la Constitución).”⁴⁶

Por otro lado, conforme al principio de unidad de la Constitución la interpretación de ésta debe estar orientada a considerarla como un “todo” armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto.⁴⁷

En base a estos principios, la garantía institucional de la autonomía regional o local debe ser interpretada teniendo en consideración otros principios, valores y derechos que la Constitución consagra.

- **Principio de cooperación y lealtad nacional, regional y local**

Este principio ya lo hemos analizado *supra*.

- **El interés nacional prima sobre el interés particular de las regiones o municipios:**

De conformidad con lo establecido con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales,⁴⁸ las políticas nacionales y sectoriales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno:

- Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno y definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.
- La política sectorial, por su parte, es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

⁴⁶ Fundamento jurídico 12 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 5854-2005-AA/TC.

⁴⁷ Fundamento jurídico 12 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 5854-2005-AA/TC.

⁴⁸ Ver artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158); y, artículo 45º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867).

En ellas se consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República (en concordancia con los artículos 43º y 189º de la Constitución). Por ello, los artículos 195º y 192º de la Norma Fundamental establecen que el ejercicio de las competencias y funciones de los Gobiernos Regionales y Locales se realiza en armonía con las políticas y planes nacionales.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha sido claro al señalar que los Gobiernos Locales (razonamiento aplicable también para los Gobiernos Regionales) tienen “la capacidad para regirse mediante normas y actos de gobierno sobre aquellas competencias que constitucionalmente les hayan sido atribuidas. Sin embargo, ello no quiere decir que cada una de estas pueda ejercerse, siempre y en todos los casos, con idéntica intensidad. Es constitucionalmente lícito modularlas en función del tipo de interés respectivo. **La Constitución garantiza a los gobiernos locales una autonomía plena para aquellas competencias que se encuentran directamente relacionadas con la satisfacción de intereses locales. Pero no podrá ser de igual magnitud respecto de aquellas que los excedan, como los intereses supralocales, donde esa autonomía tiene necesariamente que graduarse en intensidad, debido a que de esas competencias pueden también, según las circunstancias, coparticipar otros órganos estatales.**”⁴⁹

IX. Conclusión

En cuanto a los mecanismos de prevención y de resolución de conflictos entre los niveles de gobierno, concluimos lo siguiente:

- Los mecanismos de coordinación intergubernamental hasta ahora no han podido coadyuvar a la prevención de conflictos entre los niveles de gobierno, debido a la falta de voluntad del Gobierno Central quien dirige tales mecanismos. Así pues, el Consejo Nacional de Descentralización fue desactivado y el Consejo de Coordinación Intergubernamental no cuenta con reglamentación.
- Los mecanismos de cooperación intergubernamental, dirigidos por las Regiones, tales como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y las Juntas de Coordinación Interregional, han impulsado la integración regional cooperando de esta manera con la prevención de conflictos entre las Regiones.
- Finalmente, el mecanismo jurisdiccional de resolución de conflictos de competencias entre los niveles de gobierno, a cargo del Tribunal Constitucional, ha tenido un papel preponderante toda vez que dicho órgano jurisdiccional ha sentado una serie de principios, criterios y lineamientos que han resultado de suma utilidad para resolver tales conflictos. Asimismo, la ejemplar actuación del Tribunal Constitucional ha coadyuvado a pacificar las relaciones entre los niveles de gobierno y ha salvaguardado la unidad del país y el interés nacional.

⁴⁹ Fundamento jurídico 7 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0008-2007-PI/TC. (énfasis nuestro)