

FERNANDO PAREDES NÚÑEZ  
*Especialista parlamentario del  
Congreso de la República del Perú*

## SUMARIO:

---

1. Introducción.- 2. La formación de los gobiernos regionales.- 3. Gobiernos regionales y división vertical de poderes.- 3.1. Descentralización.- 3.2. Competencias.- 3.3. Desafíos.- 4. Las funciones del Congreso y los gobiernos regionales.- 4.1. Representación Nacional y realidades territoriales.- 4.2. Comisiones parlamentarias.- 4.3. Asignación competencial y procedimiento legislativo.- 4.4. El análisis de competencia en el procedimiento legislativo.- 4.5. Procedimiento de control político.- 4.6. Los deberes de los congresistas respecto de su circunscripción electoral.- 4.7. Consideraciones finales: Congreso y consejos regionales.- 5. Conclusiones.- Anexo: texto legal de la propuesta de modificaciones al Reglamento.- Bibliografía general.

## 1. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional de 2002 cambió la distribución vertical de poderes en el Perú e introdujo un nivel intermedio de gobierno. A ella le siguió el desarrollo legislativo orgánico y la reorganización del aparato público, dentro de un proceso de descentralización que se define como forma de organización democrática y política permanente del Estado, que tiene por finalidad el desarrollo integral del país.

Comprender la evolución de este proceso es crucial en el Perú diverso y plural, pero con grandes desigualdades sociales y económicas entre sus territorios, considerando que su desempeño supone tensiones entre lo unitario y lo descentralizado, tanto en la organización del Estado como en la delimitación de competencias y en la gestión pública.

Ese también es el escenario en el que el Congreso de la República, que representa a la Nación, debe repensar su tarea, luego de cambios políticos fundamentales como el paso del distrito único a la elección por distrito múltiple; la reforma constitucional que puso en marcha a los Gobiernos Regionales y la jurisprudencia constitucional sobre el Estado *unitario y descentralizado*.

Por ello el objetivo de este trabajo es explorar el ejercicio de las funciones del Congreso en el marco de la división vertical de poderes vigente, buscando establecer aquellas modificaciones en su Reglamento que, siendo posibles y viables, generen condiciones para lograr mejores respuestas del Congreso en materia de organización y gestión del Estado<sup>2</sup>.

Con esa motivación se inicia el texto exponiendo las características de la reforma constitucional, el proceso de formación de los gobiernos regionales y su lugar en el Estado *unitario y descentralizado*. Se explica luego el alcance de su autonomía, las características de su estructura y funcionamiento, el ordenamiento de competencias y sus limitaciones, así como los desafíos planteados a la colaboración vertical de poderes.

Con ese antecedente es posible entender mejor la necesidad de cambios en el ejercicio de funciones en el Congreso, pues asuntos como el seguimiento en comisiones de la distribución de competencias y de la gestión pública descentralizada, como también el análisis de impacto de la distribución de competencias dentro del procedimiento legislativo, vinculan representación y realidades territoriales y hacen posible que el Congreso ejerza impulso político en la materia.

Asimismo, se requiere precisiones en los procedimientos de control, regulando la comparecencia de los Gobernadores Regionales y respecto de las medidas extraordinarias que el Poder Ejecutivo puede dictar en relación con un Gobierno Regional, como también acerca de la responsabilidad de fiscalización que deben ejercer los congresistas en las circunscripciones electorales de origen.

Finalmente, se plantean algunas consideraciones acerca de la descentralización del Poder Legislativo, las atribuciones del Congreso y de los Consejos Regionales.

---

<sup>2</sup> Se inscribe así en la idea de que la función del Parlamento se define por la división social del trabajo. Ver KELSEN, H. (1988) «El Problema del Parlamentarismo» en *Escritos sobre la Democracia y el Socialismo*, Debate, Madrid, pp. 85-104.

Las conclusiones exponen la incidencia sobre el Congreso de la división vertical de poderes vigente en el Perú, la de Estado *unitario* y *descentralizado*, así como resumen las propuestas de modificación a los procedimientos regulados por el Reglamento del Congreso.

Se incluye como anexo el texto legal de una propuesta de Resolución Legislativa del Congreso acerca de los cambios en el Reglamento.

La investigación ha sido fundamentalmente bibliográfica y el esfuerzo de análisis y propuesta recoge la información disponible sobre la descentralización peruana y mi propia experiencia de trabajo en el Congreso. Como se puede apreciar, el documento está enfocado en un caso específico y para ello ha sido de gran valor asumir como referencia de comparación el Estado español de las autonomías, tal como se puede apreciar tanto en las fuentes consultadas como en diversas observaciones hechas a lo largo del texto.

La primera versión de este documento fue presentada y defendida en el Máster Oficial de Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos del Instituto de Derecho Parlamentario en la Universidad Complutense de Madrid (julio 2015) y conserva el formato académico. El Congreso de la República hizo posible realizar esos estudios.

Mi agradecimiento a los profesores, pues en cada asignatura pude realizar exploraciones del problema que me llevé planteado, en medio del esfuerzo académico por desarrollar capacidades de investigación en cuestiones de Derecho Parlamentario.

En especial, mi gratitud a don Javier García Roca, por su apoyo para precisar mis preguntas y alentar los progresos de la investigación, su interés en revisar el texto y sugerir mejoras, exigiendo sencilla claridad y consistencia en la expresión de resultados.

Agradezco también a los amigos que me ayudaron a examinar mejor el problema, con nuevas preguntas, comentarios sugestivos y compartiendo sus propias reflexiones.

Gracias a todos ellos, pero, como es obvio, lo que se dice acá es de mi entera responsabilidad.

## 2. LA FORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS REGIONALES

La Constitución de 1993 fue elaborada por el Congreso Constituyente Democrático, convocado como transición concertada para la normalización democrática del país y ratificada en referéndum.

El texto constitucional fue objeto de amplio debate y en el periodo 2001-2006 se planteó la reforma total, objetivo nunca alcanzado<sup>3</sup> pues los consensos no fueron suficientes o se fueron agotando.

En definitiva, el único capítulo reformado (2002) fue el de la descentralización, logro alcanzado con el primer impulso de un Congreso elegido en distrito múltiple y como respuesta a movimientos regionales que daban sustento a la nueva administración y a su representación parlamentaria.

Como se sabe, el Perú tiene una configuración diversa y una gran pluralidad, pero es también un país con graves desigualdades sociales y económicas entre sus territorios. En ese contexto, la descentralización modifica la división vertical de poderes buscando garantizar a los ciudadanos servicios públicos en la cantidad y calidad necesaria para que, independientemente de donde estuvieran asentados, puedan desarrollar sus capacidades, elevar su productividad, mejorar sus desempeños y ampliar su abanico de oportunidades.

Ese desafío del proceso de descentralización en un país heterogéneo y con grandes distancias, encuentra su punto de partida en una evidencia clara, la correlación que en términos territoriales asocia mayor pobreza y menor competitividad con menor presencia y contribución del Estado<sup>4</sup> al desarrollo humano<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> La reforma constitucional procede con la aprobación de la mayoría absoluta del número legal de congresistas en dos legislaturas ordinarias sucesivas, ratificada por referéndum, éste puede ser omitido si se cuenta con el voto favorable de los dos tercios en ambas ocasiones. Constitución Política del Perú (CP 206).

<sup>4</sup> El Índice de Densidad del Estado, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Perú), expresa la contribución del Estado al desarrollo humano, cuando garantiza (promueve, facilita o entrega) la provisión de bienes y servicios esenciales para la vida. Es un índice compuesto de identidad (partida de nacimiento y DNI), salud (médicos por habitante), educación (asistencia neta a la secundaria) y servicios urbanos (viviendas con agua, desagüe y electricidad); y tiene una alta correlación positiva con el Índice de Desarrollo Humano.

<sup>5</sup> Pese al crecimiento sostenido de los últimos lustros, la notable reducción de la pobreza monetaria y las mejoras de infraestructura y servicios, las disparidades territoriales siguen creciendo, aunque lo hagan a una menor velocidad, y las diferencias de calidad y cobertura de servicios públicos, como en salud y educación, siguen siendo notables.

El reto planteado por la reforma constitucional y su desarrollo legislativo<sup>6</sup> se inscribe así en el deber primordial de «promover el desarrollo integral y equilibrado» (CP 44) y se expresa en los componentes señalados a la descentralización (CP 188):

- Es una forma de «organización democrática» y por ello es un proceso de alto contenido político, pero también económico, técnico e institucional.
- Constituye una «política permanente» del Estado y, por tanto, requiere de ser gobernado con claridad de metas y continuidad en el tiempo.
- Se realiza en forma «progresiva y ordenada», conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos, acorde con la misión de cada nivel de gobierno y la eficacia del conjunto del Estado.

La reforma buscaba descentralizar con integración territorial, para lo cual se debían crear regiones como unidades geoeconómicas sostenibles (CP 190), permitiendo así una escala mínima de operación a la gestión del desarrollo.

La Constitución no determinó un mapa regional y esperaba que mediante referéndum se pudieran integrar dos o más departamentos contiguos para constituir una región. Sin embargo, se dispuso iniciar el proceso eligiendo gobiernos regionales en los actuales departamentos y se apresuró la convocatoria de elecciones, dadas las urgencias políticas y cuando estaban aún pendientes las leyes de desarrollo<sup>7</sup>.

Instalados los nuevos Gobiernos Regionales, se expiden normas de incentivos para favorecer la integración y se vincula la posibilidad de descentralización fiscal a la existencia de regiones constituidas<sup>8</sup>. En el referéndum de 2005, ninguna de las cinco propuestas de integración departamental fue aprobada. La estrategia había

---

<sup>6</sup> Las leyes orgánicas de desarrollo son: Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD); Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR); Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). También la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

<sup>7</sup> La Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, es anterior (marzo 2002) a las leyes de Bases de la Descentralización (julio 2002) y Orgánica de Gobiernos Regionales (noviembre 2002). Un problema de orden conexo fue la expectativa de aprobar las tres leyes orgánicas necesarias entre agosto y diciembre de 2002. Si bien se logró la de Gobiernos Regionales (2002), fueron posteriores la de Municipalidades (2003) y la de Poder Ejecutivo (2007).

<sup>8</sup> Ver Ley 28274, Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones (2004), y Decreto Legislativo 955, Ley de descentralización fiscal (2004).

fracasado y paulatinamente ha sido dejada de lado. La realidad política se encargó de transformar en permanente aquello que era un régimen transitorio<sup>9</sup>.

Abona a la consolidación de gobiernos regionales en circunscripciones departamentales tanto el comportamiento de los principales actores, la ausencia de estrategias nacionales explícitas<sup>10</sup>, así como la debilidad de las propuestas de juntas de coordinación, mancomunidades y proyectos de colaboración entre gobiernos regionales.

Un aspecto medular ha sido la institucionalidad de la conducción del proceso. Desde su inicio estuvo a cargo del Consejo Nacional de la Descentralización, contando con representación de los tres niveles de gobierno<sup>11</sup>. Este organismo fue desactivado (2007) mediante un procedimiento de fusión por absorción con la Presidencia de Consejo de Ministros.

Actualmente la responsabilidad política de la conducción del proceso de descentralización es del Presidente del Consejo de Ministros y la gestión está a cargo de una Secretaría de menor nivel y alcance.

El Consejo de Coordinación Intergubernamental, como canal institucional de expresión de los gobiernos descentralizados en la formación de la voluntad política del Estado, dispuesto por ley orgánica, nunca ha sido implementado.

Transcurridos tres periodos regionales e inaugurado el cuarto, se asume culminado el proceso de transferencias (salvo en la provincia de Lima)<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Existen 26 gobiernos regionales en 24 departamentos, la provincia constitucional del Callao y en la provincia de Lima la Municipalidad Metropolitana, que adicionalmente a las propias tiene competencias de gobierno regional.

<sup>10</sup> Diversas estrategias en materia de regionalización y desarrollo han sido formuladas y luego dejadas de lado. Hoy dominan la escena los temas de ordenamiento territorial en vinculación con la explotación de recursos naturales y medio ambiente. Por la vía de los hechos (infraestructura, inversiones,...) el país está cambiando en su estructura de asentamiento poblacional y desarrollo espacial, sin estrategia explícita de tratamiento a las disparidades territoriales.

<sup>11</sup> Cfr. Ley de Bases de la Descentralización (LBD 22,23 y 24). El CND lo presidía un funcionario con rango de ministro.

<sup>12</sup> Otro problema de orden y ritmo respecto a lo señalado por la Ley fue el proceso de transferencias; incluida su aceleración con el llamado «shock de la descentralización» desde su anuncio el 2006 hasta su impulso final el 2009.

Distintas evaluaciones<sup>13</sup> coinciden en señalar el agotamiento del consenso político que impulsó la reforma y la práctica inexistencia de orientación de mediano plazo en la conducción del proceso, y en especial en el logro de una gestión pública descentralizada, articulada y eficaz.

### 3. GOBIERNOS REGIONALES Y DIVISIÓN VERTICAL DE PODERES

Los arreglos constitucionales, en los Estados descentralizados, establecen la autonomía de entidades regionales y locales para gestionar sus propios intereses, distintos del interés nacional, sobre la base de ciertas reglas. A esta distribución de competencias y a las reglas interactivas entre las instancias se les reconoce como división vertical de poderes.

Como bien lo recuerda García Roca<sup>14</sup>, la división de poderes es la base del Estado de derecho y de la democracia, permite defender la libertad política, impedir la concentración del poder y es la garantía para la defensa de las minorías. Desde un punto de vista territorial, configura esferas de decisión política autónoma, estableciendo contrapesos, impidiendo el exceso y preservando el interés común.

Hoy la arquitectura constitucional se ha transformado y ha sido «sustituida por una pluralidad de reglas y de principios extremadamente complejos, complementarios unos de otros en la labor de controlar y limitar el poder»<sup>15</sup>, integrándose así un verdadero polígono de fuerzas. El resultado de ese proceso es fácilmente apreciable en la Constitución peruana, con los tres poderes clásicos, los organismos constitucionalmente autónomos y la presencia de entes públicos con autonomía y base territorial.

#### 3.1. DESCENTRALIZACIÓN

Una determinada división vertical de poderes se configura a partir de las competencias predeterminadas constitucionalmente entre niveles de gobierno, y por ello se puede hablar de tipos de Estado, distinguir casos y comprender particularidades.

---

<sup>13</sup> Ver informes de la Contraloría General de la República, de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República; de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y de ProDescentralización. En la bibliografía se da cuenta detallada de los más recientes.

<sup>14</sup> GARCÍA ROCA, J. (2000) «Del principio de la División de Poderes», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* n. 108, Madrid.

<sup>15</sup> *Ibidem* pp. 66 y 67.

El Perú no es un Estado unitario centralizado, aunque tal realidad haya sido su punto de partida histórico y político, ni tampoco es un Estado federal, del que siempre trató de alejarse<sup>16</sup>.

La república unitaria peruana fue trabajosamente cincelada, logrando que las fuerzas centrípetas superaran a las centrífugas. En el camino se hizo crecientemente centralista y luego el centro se tornó concentrador y excluyente, retroalimentando su hegemonía en la economía, la política y la sociedad. En esa trayectoria surgieron diversas propuestas y proyectos por la descentralización, que no es el caso dar cuenta aquí, siendo la de mayor significación la reforma de 2002.

La definición constitucional vigente es la de un Estado *unitario y descentralizado*. Conviene entonces ubicar esta noción en el espectro que separa los esquemas ideales, unitario y federal, sin olvidar que el tema es complejo y que se trata sólo de un esbozo útil para esta reflexión.

La situación intermedia o quizá de transición entre unitario y federal, presenta en cada caso una dosis especial de autonomía y competencias, pudiendo describirse como grados de descentralización<sup>17</sup>, como diferencias cuantitativas de un mismo fenómeno.

La motivación es casi siempre el «logro de la descentralización política desde un modelo centralizado»<sup>18</sup> y su definición es el «fruto de un difícil equilibrio» entre principios como «unidad, indivisibilidad, autonomía y descentralización»<sup>19</sup>.

Sin embargo, cada combinación resulta determinante para definir una ubicación concreta en el *continuum* entre unitario y federal. Ese es el amplio espectro donde se suele colocar al Estado regional, al Estado de las autonomías, y a partir del cual

---

<sup>16</sup> BASADRE, J. (1931) *Perú Problema y Posibilidad, Ensayo de una síntesis de la evolución histórica del Perú*, F y E Rosay, Lima

<sup>17</sup> «El grado de centralización o descentralización se encuentra determinado por la proporción relativa del número e importancia de las normas centrales o locales... La descentralización y la centralización totales son sólo polos ideales». KELSEN, H. (1983) *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, pp. 363-364.

<sup>18</sup> VERA SANTOS, JM. (2014) «Algunas precisiones terminológicas doctrinales, curiosamente olvidadas referidas a la definición territorial de cualquier Estado (también España)», p. 166, en OLIVER, J. (Dir.) *El futuro territorial del Estado español*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 157-172.

<sup>19</sup> SEIJAS VILLADANGOS, E. (2008) «Organización Territorial del Estado y Castilla y León» p. 44, en SAEZ HIDALGO, I. (Dir.) *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid; pp. 39-61.

se suele hablar de Estado compuesto<sup>20</sup> o complejo<sup>21</sup>. El esfuerzo consiste entonces en ubicar el tipo de Estado *unitario y descentralizado* utilizando referencias en la comparación<sup>22</sup> y en la lógica del *continuum* marcar ciertos hitos.

De un lado el Estado unitario y en su extremo más próximo el Estado unitario con gran desconcentración administrativa que puede incluir regionalización territorial<sup>23</sup>; la diferencia con lo *unitario y descentralizado* está en la autonomía política que permite elegir autoridades regionales y emitir normas con rango de ley.

La otra frontera está con los llamados Estados regionales o autonómicos, donde la distinción sustantiva está en la existencia del «estatuto» de cada entidad regional, que goza de una jerarquía constitucional especial y que permite que, en el ejercicio de su autonomía, puedan lograr la autodisposición sobre sus competencias.

Es posible que la configuración de un «estatuto» no sea criterio suficientemente claro para distinguir el Estado regional del federal<sup>24</sup>, pero sí lo es para distinguirlo del *unitario y descentralizado*, donde la norma orgánica define el ordenamiento y competencias, sobre las que no tienen capacidad de disposición la entidad regional.

En este intento, la comparación internacional ayuda para ubicar los hitos en el *continuum*, en un lado Chile (unitario-desconcentrado), en el otro lado España e Italia (autonomías y regiones)<sup>25</sup>. En el medio, la definición constitucional de *unitario*

---

<sup>20</sup> Estado compuesto se suele utilizar aludiendo la existencia de una multiplicidad de ordenamientos jurídicos que dependen de una sola Constitución. Ver AJA, E. (2003) *El Estado Autónomo*, Alianza Editorial, Madrid, p.47.

<sup>21</sup> Estados unitarios complejos son aquellos que comportan tan solo una descentralización administrativa. En el plano político, la descentralización constitucional o legislativa lleva a una forma política federal o regional. Ver. FERRANDO BADIA, J. (1986) *El estado unitario, el federal y el estado autónomo*, Tecnos, Madrid, p. 49.

<sup>22</sup> Sobre este asunto, ver PEGORARO, L. (2010) «Las definiciones de los ordenamientos descentralizados en los estatutos de las regiones italianas y de las comunidades autónomas» en *R.V.A.P.*, n. 86; pp. 139-164.

<sup>23</sup> Este es el caso en que las entidades descentralizadas tienen potestades reglamentarias y ejecutivas, pero reducen su cometido a la ejecución de las leyes estatales y dependen de un único ordenamiento jurídico; es decir un régimen de desconcentración avanzado.

<sup>24</sup> Ver MUÑOZ MACHADO, S. (2007) *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Iustel, Madrid, Tomo I, p. 181 ss.

<sup>25</sup> Ver CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2014), *Estudio sobre el Proceso de Descentralización*, Lima, p. 134 ss.

y descentralizado que comparten Perú y Colombia<sup>26</sup> con diferencias, pues si bien ambos eligen autoridades intermedias, en el Perú los Gobiernos Regionales emiten normas con rango de ley.

### 3.1.1. Unitario y descentralizado

El Tribunal Constitucional (TC) ha explicado<sup>27</sup> que Estado unitario e indivisible y gobierno descentralizado no son, en absoluto, conceptos contrapuestos. El Estado peruano es *unitario y descentralizado* y así lo expresa la Constitución:

*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 de la Nación. (CP 189)*

Sin embargo, entre ambos elementos existe una tensión, pues la descentralización es indispensable pero el Perú es uno, la unidad es la regla y la descentralización es la excepción<sup>28</sup>, lo unitario llama a concentrar el poder en el gobierno nacional y lo descentralizado lo conduce hacia gobiernos regionales y municipalidades. Ambos aspectos son necesarios para la democratización y el progreso del país, uno y otro deben expresarse en la organización del Estado, en la vida política y la gestión pública.

Es la aplicación armónica de ellos lo que permite cumplir con la función primordial de «promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación» (CP 44). Por ello la tensión «debe ser cuidadosamente regulada y evaluada»<sup>29</sup> para que permita el avance conjunto.

<sup>26</sup> Para el caso Colombiano JIMENEZ, WG. (2012) «Tres inconsistencias de la Constitución del 91 frente al tema territorial», en *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, Volumen XV, n. 28, Bogotá, pp. 251-262.

<sup>27</sup> Cfr. STC 0020-2005-PI/TC, y STC 0021-2005-PI/TC, acumulados. FJ 34 al 38. «La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes» (CP 43). Entendiendo por descentralización, «una forma de organización democrática [y] una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.» FJ 35. Ver también STC 0047-2004-AI/TC.

<sup>28</sup> Cfr. STC 0002-2005-PI/TC, FJ 46, 47 y 48.

<sup>29</sup> RUBIO CORREA, M. (2011), «El Estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», Fondo Editorial PUCP, Lima, p.43.

### 3.1.2. Alcance de la autonomía

La misión de los Gobiernos Regionales es organizar y conducir la gestión pública regional para contribuir al desarrollo integral y sostenible<sup>30</sup>.

Su organización básica y competencias están definidas por normas de origen externo, no provienen de un pacto sino de un ordenamiento<sup>31</sup> definido en la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y en especial la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Poseen autonomía política económica y administrativa<sup>32</sup> en los asuntos de su competencia, preservando la unidad del Estado y en armonía con las políticas nacionales y locales, dentro de lo previsto en la Constitución<sup>33</sup> y por las leyes orgánicas que rigen la distribución de competencias.

Tienen autonomía en el ejercicio de sus competencias exclusivas y de las responsabilidades que les son propias en las competencias compartidas, así como ejercen con arreglo a ley las funciones generales y específicas otorgadas. Todo lo que no les ha sido expresamente otorgado corresponde al Gobierno Nacional.

El TC remarca en el contenido de la autonomía política, que se traduce en la elección de sus órganos por sufragio directo y en la capacidad de dictar normas con rango de ley<sup>34</sup>. Las ordenanzas regionales, regulan las materias que les son propias, son parte de sub sistemas normativos<sup>35</sup>, que se articulan a los demás según el principio de competencia y sólo están sujetas a control constitucional.

La reforma constitucional, así como la modificación de las leyes orgánicas de asignación competencial, es una facultad que retiene el Congreso.

La comparación con el caso español permite dos precisiones importantes:

---

<sup>30</sup> Cfr. LOGR 5 y 45.

<sup>31</sup> Ver PEGORARO, *ob.cit.* p. 157.

<sup>32</sup> LBD 8, 9.1, 9.2 y 9.3.

<sup>33</sup> En el caso de los gobiernos regionales se dice, preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación (CP 189) y en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo (CP 192).

<sup>34</sup> Para el caso de los gobiernos regionales, tales disposiciones están en la CP 191 (sufragio de autoridades) y CP 192.6 y 204.4 (normas con rango de ley). Cfr. STC 0020-2005-PI/TC, y STC 0021-2005-PI/TC, acumulados FJ. 38.

<sup>35</sup> Cfr. STC 00047-2004-AI/TC, FJ 117.

- A diferencia de los Gobiernos Regionales peruanos, las Comunidades Autónomas españolas tienen la capacidad de autodisposición en las propias áreas competenciales, directamente subordinada a la Constitución (CE 149.3)<sup>36</sup>, y en los términos que se dice en el Estatuto de Autonomía correspondiente<sup>37</sup>; así como facultades legislativas, gubernamentales y de políticas públicas<sup>38</sup>.

Se trata del «principio dispositivo»<sup>39</sup> que se manifiesta en la creación y delimitación de las entidades territoriales, en la distribución del poder y en los términos de su autogobierno. Luego de creadas las Comunidades Autónomas, ellas tienen la facultad de redefinir el ámbito de su autonomía, mediante la reforma de sus Estatutos<sup>40</sup>.

- La jurisprudencia del TC peruano ha sido especialmente cuidadosa en señalar los límites de la autonomía regional, pero ha sido poco enfática en relación con su misión de organizar y conducir la gestión pública regional<sup>41</sup> y su capacidad de adoptar y concordar políticas públicas y llevarlas adelante.

En esa materia es útil la comparación con el ordenamiento español del régimen local, que responde a una lógica supraordinada, en la cual se reconoce una capacidad de dirección y actuación dentro de un marco de oportunidad teniendo un ámbito garantizado de autogobierno que se califica como «garantía institucional»<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> Por la definición de residualidad, pues «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía, corresponderán al Estado» (CE 149.3).

<sup>37</sup> Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (2009) «De la Organización territorial del Estado», en CASAS, ME y RODRIGUEZ-PIÑERO, M. *Comentarios a la Constitución Española XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, p. 2069.

<sup>38</sup> GARCÍA ROCA, J. (2009), «División territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía Local», en CASAS, ME y RODRIGUEZ-PIÑERO, M. *Comentarios a la Constitución Española XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, p. 2075.

<sup>39</sup> Cfr. FOSSAS ESPALDER, E. (2008), «El principio dispositivo en el estado autonómico» en *Revista de Derecho Político*, n 71-72, UNED, Madrid, pp. 151-173.

<sup>40</sup> Cfr. CONSEJO DE ESTADO, (2006) «IV. Inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas» en *Informe sobre Modificaciones de la Constitución Española*, Madrid, pp. 128-221.

<sup>41</sup> Cfr. LOGR 5 y 45.

<sup>42</sup> Cfr. LÓPEZ GUERRA, *ob.cit.* p. 2068; estas nociones son aplicadas a los Ayuntamientos españoles, en el contexto de la Ley de Bases del Régimen Local, normativa que los regula a todos y en ese sentido se trata de una lógica supraordinada.

En ambos casos se tiene un contexto supraordinado y, sin embargo, el ejercicio de impulso político y direccionalidad dentro de su autonomía política no tiene en el caso peruano la misma formalidad de «garantía institucional».

El asunto es sustantivo porque si bien los gobiernos regionales no pueden llenar los vacíos producidos por las inercias de gobierno nacional o la inercia legislativa,<sup>43</sup> la colaboración de poderes, en la formación de políticas generales y en la coordinación intergubernamental, debiera operar asegurando la eficacia de conjunto en la acción del Estado<sup>44</sup>.

### 3.1.3. Estructura y funcionamiento

La estructura orgánica básica de los Gobiernos Regionales (CP 191) tiene tres componentes. El Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, cuyos miembros son elegidos uno por provincia y el resto siguiendo un criterio de población electoral<sup>45</sup>, pudiendo sus miembros ser revocados.

El Gobernador Regional<sup>46</sup> como órgano ejecutivo, que se elige junto con un Vicegobernador, en distrito único departamental, en doble vuelta si fuera necesario. Es posible revocar su mandato y están impedidos de reelección inmediata.

El tercer componente es el Consejo de Coordinación Regional, integrado por alcaldes provinciales y por representantes de sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades<sup>47</sup>.

En una lógica presidencialista, el gobierno es ejercido por el órgano ejecutivo<sup>48</sup>, siendo el Gobernador la máxima autoridad, representante legal y titular de pliego, teniendo la iniciativa de propuesta en casi todas las materias.

---

<sup>43</sup> Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados; FJ 90 y 111.

<sup>44</sup> Cfr. STC 0005-2006-AI/TC, FJ 13, 14 y 15.

<sup>45</sup> Su número oscila entre 7 y 25, y es fijado por el Jurado Nacional de Elecciones.

<sup>46</sup> La Ley 30305, Ley que reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución; cambia la denominación de Presidente Regional por la de Gobernador Regional e impide la posibilidad de reelección inmediata.

<sup>47</sup> Débil, pues une en un solo órgano funciones distintas, por un lado de coordinación (alcaldes provinciales) y por el otro de participación (sociedad civil).

<sup>48</sup> Cfr. LBD 31 y LOGR 21.

Inicialmente Gobernador y Vicegobernador eran parte del Consejo Regional, una modificación legislativa posterior «separó los poderes»; al mismo tiempo cambia la representación territorial del Consejo, con la elección en cada provincia como circunscripción electoral<sup>49</sup>, pero no fortaleció sus poderes reales.

El Consejo está definido constitucionalmente como normativo y fiscalizador<sup>50</sup>, tiene entre sus atribuciones aprobar, modificar o derogar normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones regionales; aprobar los principales documento de gestión y expedir las autorizaciones pertinentes.

También, fiscaliza la gestión y conducta pública de los funcionarios, realiza investigaciones sobre asuntos de interés público regional, declara la vacancia o suspensión del Gobernador, Vicegobernador y Consejeros, bajo causales fijadas. Aprueba su reglamento interno y propone al Congreso iniciativas en materias y asuntos de competencia regional<sup>51</sup>.

El tamaño y composición del Consejo privilegia el componente territorial sobre el representativo, siendo limitada su autonomía de funcionamiento y recursos disponibles. Los consejeros no tienen prerrogativas especiales, son a tiempo parcial, gozan de licencias laborales y derecho a percibir dietas en razón de asistencia a las sesiones del Consejo con límites fijados por ley.

Pese a su definición constitucional, su capacidad para contradecir, controlar y fiscalizar al órgano ejecutivo es débil. Existe un problema de definición de poderes y capacidades de un Consejo que como cuerpo representativo no llega a funcionar como un parlamento. Sobre este tema y la división horizontal de poderes en el nivel intermedio, la reflexión apenas si ha empezado.

En contraste, en las Comunidades Autónomas españolas se encuentra las Asambleas Legislativas<sup>52</sup>, cuya única diferencia notable con las Cortes es su unicameralidad. Estas asambleas cumplen «todos los principios que definen una auténtica

---

<sup>49</sup> Ver Ley 29053, modificatoria de la LOGR, y Ley 29470, modificatoria de la Ley de Elecciones Regionales, respectivamente. El anterior esquema era de elección por lista con premio de mayoría.

<sup>50</sup> Cfr. LOGR 15.

<sup>51</sup> Cfr. CP 107; LOGR 15.i y 21. q.

<sup>52</sup> OLIVER ARAUJO, J. (2011), *Los sistemas electorales autonómicos*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Atonòmics, Barcelona, pp. 46-48.

institución parlamentaria: representatividad, autonomía,<sup>53</sup> discusión, contradicción con el Gobierno<sup>54</sup>, mayoría, permanencia y temporalidad. Sin embargo, también se presentan dificultades para el ejercicio del control político del órgano ejecutivo, aunque éstas sean de otro tipo»<sup>55</sup>.

### 3.2. COMPETENCIAS

El núcleo esencial objetivo en cualquier sistema de división territorial de poder está precisamente integrado por las normas de delimitación competencial<sup>56</sup>, existiendo diversas técnicas para proceder a su distribución<sup>57</sup>.

A diferencia del federalismo clásico<sup>58</sup>, en que existe una lista única de competencias que se entrega a la federación, en el caso peruano la *lista única* está referida a las competencias que expresamente son asignadas a los Gobiernos Regionales en la Constitución y en las Leyes orgánicas de desarrollo<sup>59</sup> y que constituyen el núcleo de asuntos para el ejercicio de su autonomía.

Sin embargo, en la medida que la descentralización no es un acto acabado o definitivo, pues se realiza por etapas, el listado de competencia está abierto a otras nuevas<sup>60</sup>. El TC señala que la distribución de competencias y recursos:

<sup>53</sup> Poder actuar con libertad y sin coacciones de ningún género; para lo cual tienen las prerrogativas de dotarse de su propio reglamento, la inviolabilidad parlamentaria y la autonomía organizativa (presupuestaria, administrativa y disciplinaria).

<sup>54</sup> Mediante la cual los grupos de oposición vigilan, controlan, critica y censuran la acción del Gobierno

<sup>55</sup> Cfr. SANCHEZ MUÑOZ, O. (2010), «Reflexiones sobre el control parlamentario de los gobiernos de las comunidades autónomas», en *Treinta años de Constitución, Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia; pp. 893-915.

<sup>56</sup> RUBIO LLORENTE, F. (2012), «El Bloque de Constitucionalidad», en *La Forma del Poder*, Tercera Edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 116.

<sup>57</sup> MUÑOZ MACHADO, S. (2007), *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, IUSTEL, Madrid, Tomo I, pp. 397 ss. Reseña el conjunto de técnicas generales para la distribución de competencias en la lógica federal, parte explicando el caso de lista única entregada a la federación y termina explicando las dos listas en la Constitución española.

<sup>58</sup> Cfr. MUÑOZ MACHADO, *ob. cit.* p. 399, refiriéndose a la Constitución federal norteamericana de 1787 y a la Constitución suiza de 1874.

<sup>59</sup> «[...] el análisis del principio de competencia, relacionado con la lista de materias pormenorizada prevista en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad» Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados, FJ 33. Énfasis agregado.

<sup>60</sup> En relación con la apertura a nuevas competencias e irreversibilidad del proceso se requiere una mayor reflexión a la luz de los principios enumerados en la Ley de Bases y la competencia de modificación de Ley Orgánica que tiene el Congreso. En la Ley de Bases el principio de irreversibilidad del proceso se define en sentido finalista (LBD 4 c) y el TC solo habla de nuevas competencias con reserva de ley orgánica, sin precisar si se puede modificar la definición materia de una competencia. El punto central está en que el proceso de descentralización no se puede retrotraer; en cambio, una competencia puede ser mejor asignada, porque el proceso es progresivo y ordenado para lograr una adecuada asignación (CP 188).

*[...] es un proceso abierto que la Constitución ha querido asegurar al establecer solo de manera enunciativa las competencias de los gobiernos regionales, y dejar que esta tarea se complemente y amplíe mediante la incorporación de nuevas competencias por medio de la reserva de ley orgánica<sup>61</sup>.*

### 3.2.1. Normas de distribución

Los Gobiernos Regionales son responsables de promover el desarrollo y la economía regional y fomentar inversiones, actividades y servicios públicos.

Con tal fin la Constitución les otorga la competencia de aprobar su organización interna, su presupuesto y el plan de desarrollo, así como ejercer la administración de sus bienes y rentas. Dictar normas inherentes a la gestión regional, regular actividades y servicios en diversas materias<sup>62</sup> conforme a ley, así como fomentar la competitividad y presentar iniciativas legislativas. (CP 192)

La Ley de Bases de la Descentralización anota cuales son los principios y criterios para asignar competencias<sup>63</sup> y luego enumera aquellas que son exclusivas y excluyentes de los gobiernos regionales y los asuntos en que tiene competencias compartidas con otros niveles de gobierno<sup>64</sup>.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales repite los contenidos de ambas normas y anota en un capítulo especial las funciones generales<sup>65</sup> y luego las funciones específicas en materias sectoriales<sup>66</sup>. El ejercicio de tales competencias tiene

<sup>61</sup> Cfr. STC 0010-2008-PI/TC, FJ 29. En la CP 192.10 se dice «[...] ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley». Y es reserva de ley orgánica porque ellas «regulan la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución.» (CP 106).

<sup>62</sup> CP 192.7. Vale la pena señalar que en el enunciado de promover y regular actividades y/o servicios se señala las siguientes materias: agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente.

<sup>63</sup> Cfr. LBD 14, les llama a todos criterios. En realidad se trata de principios como subsidiariedad (el gobierno más cercano es el más idóneo) y selectividad y proporcionalidad (capacidad de gestión efectiva). Criterios como provisión (transferencia con recursos financieros, técnicos, materiales y humanos que aseguren continuidad y eficiencia) y concurrencia (en materias compartidas, cada nivel debe actuar de manera oportuna y eficiente, haciendo lo que debe y respetando las atribuciones de los otros); y finalmente la necesidad de aprovechar externalidades generadas y economías de escala posibles.

<sup>64</sup> Cfr. LBD 35 y 36.

<sup>65</sup> Son funciones generales: normativa-reguladora, planeamiento, administración-ejecución, promoción de inversiones, y supervisión-evaluación-control. Ver LOGR Título IV, Capítulo I.

<sup>66</sup> LOGR, Título IV, Capítulo II, para las funciones específicas, artículos 46 a 64. Además de las materias anotadas en la Constitución (CP 192.7), se añade otras como desarrollo social e igualdad de oportunidades.

la restricción general de la autonomía, es decir la armonía con políticas y planes nacionales y locales de desarrollo<sup>67</sup>.

Para explicar el ordenamiento competencial y para apreciar la validez de las normas según el principio de competencia<sup>68</sup>, el Tribunal Constitucional peruano se ha referido a la noción de bloque de constitucionalidad<sup>69</sup>, considerando que las normas que lo constituyen:

*[...] son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos<sup>70</sup>.*

El TC también ha señalado que para la integración de normas interpuestas al bloque de constitucionalidad<sup>71</sup>, éstas deben cumplir alguna de las siguientes condiciones: estar referidas a la regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa, a un contenido materialmente constitucional o a la determinación de las competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales.

Rubio Llorente<sup>72</sup>, en la lógica de que el «bloque de constitucionalidad» sea una categoría bien definida en tanto «conjunto de normas de delimitación

---

<sup>67</sup> Cfr. CP 192; y su desarrollo en la LOPE 4, políticas nacionales de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado y por todos los niveles de gobierno, cuya formulación deben ser coordinadas según corresponda.

<sup>68</sup> «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.» (CPC, 79).

<sup>69</sup> STC 0023-2007-AI/TC, FJ 26 a 32. También se mencionan sobre el tema en el portal institucional las sentencias 0033-2005-PI/TC y 0046-2004-PI/TC. Sobre las diferencias acepciones del término se puede ver a DE CABO, A. (1994), «Nota sobre el bloque de constitucionalidad», en *Jueces para la Democracia*, n. 24; y sobre el origen del término, el uso francés de la noción, y la importancia en la doctrina española vinculada al sistema jurídico de fuentes y la posición de los Estatutos, ver RUBIO LLORENTE, F. (2012), «El Bloque de Constitucionalidad», en *La Forma del Poder*, Tercera Edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 103-128.

<sup>70</sup> STC 00023-2007-AI/TC; el FJ 31 cita la STC 0046-2004-AI, FJ 4, *in fine*.

<sup>71</sup> STC 00023-2007-AI/TC, FJ 32 menciona STC 0020-2005-PI, FJ 28.

<sup>72</sup> RUBIO LLORENTE, F. (2012), *ob.cit.* pp. 109 y 116.

competencial», señala que es el contenido esencial de la noción de «constitución total», es decir:

*el conjunto de normas positivas de rango superior (no un mero supuesto lógico jurídico) que distribuye territorialmente el poder (especialmente, pero no sólo, el poder legislativo), entre unas instancias centrales cuya competencia, objetiva o materialmente limitada, se extiende sin embargo, en el espacio, a la totalidad del territorio, y otras instancias territoriales, cuya competencia es limitada tanto material como espacialmente.*

Entonces, y a partir de lo dicho, es posible realizar una aproximación a los elementos constitutivos del ordenamiento de competencias en el caso peruano, considerando el tipo de normas que deben ser incluidas:<sup>73</sup>

- En primer lugar, la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

*En suma, pues, existe un parámetro, por así decirlo, «natural» del control de constitucionalidad de las ordenanzas regionales, que se encuentra integrado por la Constitución, la LBD y la LOGR<sup>74</sup>.*

El contenido de lo que el TC denomina *parámetro natural* del control de constitucionalidad coincide con lo que desde otro punto de vista se puede denominar *lista única* (lista de materias pormenorizada), como asignación positiva y material de competencias a los gobiernos regionales.

- En el mismo plano, aunque probablemente un paso atrás, está la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que desarrolla las competencias de gobierno nacional que le corresponden al Poder Ejecutivo pero que obligan a todos<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Un análisis que revela la mayor densidad y complejidad en el caso español, se puede ver en: VIVER I PISUNYER, C. (1989) *Materias Competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel Derecho, Barcelona; GARCIA ROCA, J (1993), *Los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas*, Cuadernos y Debates 42, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. GARCIA ROCA, J. (2008), «Tipos de normas de deslinde y criterios para la distribución de competencias» en SAEZ HIDALGO, I (director) *Derecho Público de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Lex Nova, Valladolid.

<sup>74</sup> Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados; FJ 71:

<sup>75</sup> En las sentencias del TC recientes, no se menciona a la LOPE como parte del «parámetro natural de control». Ver por ejemplo la STC 001-2012-PI/TC sobre el caso del proyecto minero de Conga.

- A continuación el componente eventual del bloque de constitucionalidad:

*Pero también, tratándose de la regulación de determinadas materias, el bloque de constitucionalidad puede encontrarse conformado, adicionalmente, por otras leyes nacionales. En estos casos, dichas normas forman parte de lo que bien podría denominarse parámetro «eventual» de constitucionalidad<sup>76</sup>.*

Aquí se pueden integrar las leyes sectoriales sobre la materia, leyes de organización y funciones y ordenanzas vinculadas a la asignación competencial y la gestión pública.

Con similar criterio, las normas de ejercicio de rectoría de los sistemas funcionales, de los sistemas administrativos y de política nacional. Esto es particularmente relevante si las funciones otorgadas al gobierno regional tienen reserva de ley para su adecuado funcionamiento e implementación.

Como es evidente, estas normas requieren de control de constitucionalidad para formar parte del bloque, pues se integran siempre y cuando no vacíen de contenido el arreglo expresado en el *parámetro natural* de control ni lo contradigan o lo desnaturalicen.

*Todas las normas de rango infraconstitucional que sean capaces de conformar tal parámetro de constitucionalidad, para integrarlo [...] deberán ser conformes con los principios constitucionales que regulan el reparto competencial<sup>77</sup>.*

En suma, la idea de *lista única* o *parámetro natural* puede ser asumida como un punto de arranque político, jurídico y metodológico, para el examen y análisis de competencias tanto en el proceso de distribución como en el de control constitucional.

---

<sup>76</sup> Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados; FJ 71.

<sup>77</sup> Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados; FJ 73.

### 3.2.2. Conflicto y Test de competencia

El conflicto entre gobierno nacional y gobierno regional se genera cuando alguno de ellos adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando una competencia o atribución conferida al otro. Si esa medida ha sido expresada como norma con rango ley<sup>78</sup>, procede la acción de inconstitucionalidad ante el TC<sup>79</sup>, la cual examina el asunto considerando las competencias asignadas directamente por la Constitución o por leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de cada uno de ellos.

En el conflicto de competencia vinculado al proceso de descentralización se examina la posible infracción constitucional indirecta, porque el examen de la invalidez debe considerar la legislación interpuesta que se constituye como parte del parámetro de constitucionalidad<sup>80</sup>.

El Tribunal resuelve el conflicto mediante una sentencia que es vinculante y debe determinar a quién corresponden competencias o atribuciones en cuestión, anula disposiciones o actos viciados de incompetencia, así como resuelve sobre situaciones jurídicas producidas<sup>81</sup>.

En el ejercicio de esta función, el TC ha planteado el Test de Competencia:

*[...] en aquellos casos en los cuales deba definirse competencias o atribuciones que cuenten con desarrollo constitucional, pero que generen confusión al momento de interpretar y definir titularidad, sobre todo cuando, por la naturaleza de los órganos y funciones, se reconozcan competencias compartidas –como es el caso de los gobiernos locales*

<sup>78</sup> Son normas con rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamento del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales; contra ellas procede acción de inconstitucionalidad. (CP 200.4).

<sup>79</sup> Ley 28237, Código Procesal Constitucional (CPC), regula el conjunto de procedimientos de justicia constitucional y en específico de los asuntos sometidos al Tribunal Constitucional. En este caso CPC 109 y 110

<sup>80</sup> Recogiendo jurisprudencia, el TC señala que «[...] se produce una afectación indirecta de la Constitución ante la presencia de una incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que el propio Constituyente delegó: la regulación de un requisito esencial de procedimiento de producción normativa; la regulación de un contenido materialmente constitucional; la determinación de las competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales». Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados FJ 27, 28 y 29.

<sup>81</sup> Cfr. CPC 113.

*y regionales—, el análisis de competencia deberá superar el Test de la Competencia, método mediante el cual el Tribunal analiza las materias asignadas a los sujetos constitucionales en conflicto bajo los parámetros de actuación desarrollados, según se trate del ejercicio de competencias (...) exclusivas, compartidas o delegables<sup>82</sup>.*

El Test reúne un conjunto de principios generales que el TC agrupa en dos bloques. En primer lugar, en torno al Principio de Unidad, que tiene como núcleo la definición del Estado peruano *unitario y descentralizado* y vincula otros tres:

- **Cooperación y la lealtad constitucional**, que obliga a todos al respeto de la Constitución y las leyes que por encargo de ella limitan la actuación competencial.

De allí la obligación de cooperar con los otros niveles de gobierno y el impedimento de dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales.

- **Taxatividad y la cláusula de residualidad**, que implica que en un Estado como el peruano<sup>83</sup>, aunque no exista en la Constitución norma expresa acerca de la residualidad<sup>84</sup>, a partir del principio de Unidad se deduce que las competencias del gobierno regional son sólo aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes orgánicas de desarrollo.

---

<sup>82</sup> La doctrina establecida por el Tribunal ha sido expuesta en la sentencia denominada de la Planta de la Hoja de Coca, STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados; esta sentencia es la guía fundamental para exponer el planteamiento del Tribunal. La definición señalada se encuentra en los FJ 32 y 33.

<sup>83</sup> El Tribunal en la STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados reflexiona de la siguiente manera: «mientras el sistema federal resulta incompatible con los presupuestos de un Estado unitario, el sistema regional es perfectamente compatible con la unicidad estatal». El TC continúa diciendo que por lo general, «[...] en los países de sistema federal la presunción de la unidad estatal no es una herramienta a favor del Estado Federal, sino más bien de los Estados federados, sobre la base de una delicada atribución de competencias. De esta manera, la ausencia de una clara delimitación competencial, desencadena que la específica competencia sea atribuida a los Estados federados.» (FJ 47). Por el contrario, «[...] en los Estados regionales, la unidad estatal continúa siendo el fundamento de la organización y marcha de la estructura del Estado, y consecuentemente, de su sistema jurídico» (FJ 48). Vale la pena señalar que es rara esta mención al Estado peruano como estado regional.

<sup>84</sup> En la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de fecha posterior, se dice: «Toda función, actividad, competencia, proyecto, empresa o activo que no hubiera sido asignado expresamente a otros niveles de gobierno corresponde al Poder Ejecutivo» (LOPE, 4).

Lo que no esté expresamente en ellas, corresponde a la competencia exclusiva del gobierno nacional<sup>85</sup>.

- **Control y tutela**, que es ejercida por los órganos nacionales competentes<sup>86</sup>, pues la descentralización es un proceso que se realiza en forma progresiva y ordenada. Supone la fiscalización del Congreso y el Consejo Regional.

Implica también el control por parte de los propios órganos especializados y del sistema administrativo correspondiente. Requiere organizar la gestión pública sometida a evaluación de desempeño así como a rendición de cuentas<sup>87</sup>.

Sin embargo, en una comprensión más amplia de la división vertical de poderes, se debiera separar la noción de control de la de tutela, y entender aquel como sistema presidido por las ideas de distribución de competencias, equilibrio, garantía, limitación y cooperación entre centros diferentes pero no subordinados<sup>88</sup>.

En un segundo bloque se da cuenta del principio de Competencia considerando la existencia de subsistemas normativos, por lo que la articulación entre leyes y ordenanzas no puede sustentarse en el principio de jerarquía, sino conforme al principio de competencia<sup>89</sup>; estando el conjunto sometido a la Constitución, como norma suprema<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> Esta sería la interpretación conforme cuando se dice que «tienen autonomía política, económica y administrativa, en los asuntos de su competencia» (CP 191). Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados FJ 49.

<sup>86</sup> Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados, FJ 53 a 56.

<sup>87</sup> Ver CP 199 y LBD 21. Con más detalle la LOGR 75: Régimen de fiscalización y control.- a) Fiscalización. El Gobierno Regional está sujeto a la fiscalización permanente del Congreso de la República, del Consejo Regional y la ciudadanía, conforme a ley y al Reglamento del Consejo Regional. La fiscalización se ejerce con arreglo a los principios de gestión pública regional señalados en la presente Ley. b) Control. El control a nivel regional está a cargo del Órgano Regional de Control Interno, el cual depende funcional y orgánicamente de la Contraloría General de la República conforme a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

<sup>88</sup> Cfr. GIL ROBLES, JM (1986), *Control y Autonomías*, Civitas, Madrid.

<sup>89</sup> Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados FJ. 59; más adelante el TC señala que en el ámbito competencial regional la norma regional termina excluyendo a la norma del Gobierno Central y, en general, a la de cualquier otro ordenamiento y recuerda que ésta afirmación se expresa *a contrario sensu* en que «[...] normas y disposiciones del Gobierno Regional se adecuan al ordenamiento jurídico nacional, no pueden invalidar ni dejar sin efecto normas de otro gobierno regional ni de los otros niveles de gobierno», citando a LOGR 36.

<sup>90</sup> Cabe afirmar, sin embargo, que el principio de competencia es tributario del de jerarquía, pues si una entidad estatal puede incurrir en la expedición de una norma inválida por invadir esferas competenciales

La norma válida será la de aquel órgano que tiene la atribución de dictarla, pues la jerarquía entre las normas se determina por la competencia para emitir las, lo cual no significa que las ordenanzas regionales puedan estar disgregadas del conjunto o contrapuestas a él<sup>91</sup>.

Por tanto, hay una exigencia de que el desarrollo legislativo orgánico logre la delimitación más clara posible de los ámbitos de competencia para que los Gobiernos Regionales ejerzan su autonomía y cumplan su misión efectivamente y de manera conforme con la Constitución y la ley<sup>92</sup>.

El principio de competencia requiere del bloque de constitucionalidad relevante para evaluar la controversia que se plantee, estableciendo el *parámetro natural* de control constitucional; al cual pueden añadirse otras leyes y normas de rango infraconstitucional para integrarlo y servir de normas de referencia, que deberán ser conformes con los principios constitucionales que regulan el reparto<sup>93</sup>.

Además de lo dicho, del principio de competencia se desprenden otros dos:

- **El efecto útil y poderes implícitos**, pues conferir una competencia contiene normas implícitas para reglamentar la norma legal, sin las cuales

---

previstas como ajenas por otra norma de su mismo rango, es porque la *Norma Normarum* (Constitución), fuente normativa jerárquicamente superior a cualquier otra, reservó en ésta la capacidad de regular la distribución competencial. Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados, FJ 15. En el mismo sentido se dice que «[...] el parámetro de control de constitucionalidad de las leyes o normas de su mismo rango, está integrado, siempre y en todos los casos, por la Constitución. Aun cuando también puede encontrarse conformado por otras normas legales. Cuando dichas normas delimitan el ámbito competencial de los distintos órganos constitucionales, además del principio de jerarquía normativa, el principio de competencia es medular para determinar la validez o invalidez constitucional de las normas con rango de ley; máxime en aquellos Estados que, como el nuestro, son unitarios y descentralizados.» Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados, FJ 20.

<sup>91</sup> Cfr. RUBIO CORREA, *ob.cit.*, p 286 ss.

<sup>92</sup> Cfr. CP 189, 191 y 192. La ley establece que los órganos con competencia normativa, como consecuencia del proceso de descentralización, «se sujetan al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución y las leyes de la República». (LBD 11.1); y que el ejercicio de la misión de gobiernos regionales se realiza «en el marco de las políticas nacionales, regionales y locales de desarrollo». (LOGR 5).

<sup>93</sup> STC- STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados, FJ 73. El TC se pone en la posibilidad de una legislación que bloquee el proceso de descentralización; y dice: «Y es que la conformación del parámetro de las ordenanzas regionales con normas de rango legal no altera en lo absoluto el hecho de que el control que este Tribunal realiza en el proceso de inconstitucionalidad de las leyes es, en esencia, un control de validez constitucional. Asumir una idea contraria, además de desnaturalizar la esencia del proceso de inconstitucionalidad, podría conducir a la hipótesis no auspiciada por la Constitución, de que el proceso de regionalización quede en manos enteramente del legislador central. No sólo en lo referente a su implementación y desarrollo progresivo, sino, incluso, en lo que hace a su propia viabilidad, es decir, a las posibilidades reales de que el proceso de regionalización sea real y efectivo.»(FJ 73).

el ejercicio de la competencia carecería de eficacia práctica o utilidad. No se trata de lo que el Estado puede o no hacer, sino de los medios que puede emplear para hacer lo que se le ha encomendado<sup>94</sup>.

- **Progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos**, se deriva de la norma constitucional que señala que la descentralización no es un acto acabado o definitivo, pues se realiza por etapas y por ello la asignación de competencias y de recursos es un proceso abierto. Lo cual impide al legislador adoptar normas regresivas que posterguen el proceso.

Como se puede apreciar, el Test de Competencia, más que un método, es un enfoque que permite examinar el conflicto desde unos supuestos previos o principios para tratar de resolver con acierto. Los principios que contiene son lo suficientemente generales como para orientar el examen de los casos y permitir que el TC pueda resolver en cada uno de ellos<sup>95</sup>, pero no desvela el procedimiento que sigue para su análisis<sup>96</sup>.

Una propuesta metodológica debiera avanzar en esa dirección, para permitir el análisis sistemático de la cuestión controvertida en una cierta secuencia de pasos y requisitos<sup>97</sup> y en el contexto de la institucionalidad peruana.

Entonces, el esquema supondría el *parámetro natural* como punto de arranque teórico, jurídico y metodológico, para luego construir el bloque de constitucionalidad relevante, y en paralelo definir la materia, examinar el diseño competencial y el arreglo de gestión pública. Finalmente, resolver precisando los términos de titularidad y de articulación entre niveles de gobierno, examinando al mismo tiempo si acaso existe afectación a derechos fundamentales.

---

<sup>94</sup> Cfr. RUBIO CORREA, *ob.cit.* p. 99.

<sup>95</sup> En palabras de VIVER, «el TC [español] no define de modo general y abstracto las materias sometidas a su consideración. En realidad, ni tan siquiera suele acotar de forma explícita y generalizable la parte de las materias que entran en conflicto» VIVER *ob.cit.* pp. 14-15.

<sup>96</sup> Recurriendo al caso español: «El TC utiliza un enfoque interpretativo más problemático que sistemático... y, lo que es más relevante dado que este método puede aplicarse de distintas formas, en su razonamiento no suele develar la preconcepción... del «programa normativo» de las reglas competenciales en litigio» VIVER *ob.cit.* p. 15.

<sup>97</sup> En ese lógica se puede ver lo planteado en «Criterios para la solución de conflictos de controversias competenciales» en GARCÍA ROCA, J. (2008), «Tipos de normas de deslinde y criterios para la distribución de competencias» en SAEZ HIDALGO, I (director) *Derecho Público de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Lex Nova, Valladolid, 738 -739.

### 3.2.3. Límites de la tipología vigente

La Ley de Bases de la Descentralización define tipos de competencia entre exclusivas, compartidas y delegadas. Sin embargo, por el propio desarrollo del proceso es posible advertir limitaciones e insuficiencias en esas definiciones, que traban o entorpecen la maduración del proceso y el ejercicio de la autonomía.

En relación con las competencias exclusivas, la definición legal es determinante, pues se las entiende como «exclusivas y excluyentes»<sup>98</sup>. Sin embargo, una mayor aproximación debiera considerar aspectos como los siguientes:

- La posibilidad de competencias que, siendo exclusivas, pueden ser positivas si son susceptibles de ser delegadas o pueden ser negativas si son privativas, es decir, si además de ser exclusivas son excluyentes, según lo ha anotado el TC<sup>99</sup>.
- Cuando se desagrega un ámbito de responsabilidad (o materia) en razón de sub materias o de funciones, cada entidad ejerce un régimen de exclusividad en su ámbito y las características de ese ejercicio dependen del tipo de división realizada.
- Ciertas competencias exclusivas, al estar superpuestas con otros ámbitos de niveles de gobierno, requieren de ser coordinadas en su ejecución por las externalidades que generan, para lo cual se suele desconcentrar su ejercicio<sup>100</sup>.

En referencia a este tema, García Roca<sup>101</sup> dice que lo exclusivo reclama un único ente territorial dotado de todas las competencias y potestades (legislativas, reglamentarias, ejecutivas). Muñoz Machado<sup>102</sup> señala que la exclusividad es el dominio total de una competencia concreta, cuando monopoliza una materia o una función, y que en este último caso es más difícil organizar un régimen de exclusividad.

---

<sup>98</sup> Cfr. LBD 13.1.

<sup>99</sup> Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados, FJ 33 a).

<sup>100</sup> Cfr. LOPE 4.2.

<sup>101</sup> GARCIA ROCA, J. (2008), «Tipos de normas de deslinde y criterios para la distribución de competencias» en SAEZ HIDALGO, I (director) *Derecho Público de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Lex Nova, Valladolid, p. 718.

<sup>102</sup> Cfr. MUÑOZ MACHADO, ob. cit. pp. 642 y 643.

Finalmente, Aja<sup>103</sup> anota que las competencias exclusivas permiten ejercer todos los poderes sobre la materia: aprobar la ley, sus reglamentos ejecutivos y los reglamentos organizativos de los servicios, así como organizar a los empleados públicos y dirigir su gestión. Y que puede existir la doble exclusividad cuando la materia está dividida y cada instancia tiene todas las funciones sobre la parcela correspondiente.

En relación con las competencias compartidas, legalmente están definidas como aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno «que comparten fases sucesivas de los procesos implicados» con reserva de ley para señalar la función específica y la responsabilidad de cada uno<sup>104</sup>. Sin embargo, hay extremos que requieren precisión:

- No todas las materias o procesos implicados tienen un mismo criterio de definición, así como tampoco lo tendrían las fases en que se descomponen<sup>105</sup>.
- El TC introduce la noción de materias divididas en determinadas «áreas de atención»<sup>106</sup>, repartiendo responsabilidades entre niveles de gobierno. El criterio parece incluir tanto la idea funciones divididas y como la de sub materias de un mismo proceso.
- También se debe considerar los asuntos en los que el nivel nacional se reserva los principios fundamentales y el rol técnico normativo, mientras que el gobierno regional desarrolla políticas adecuadas a su ámbito, dicta las normas de aplicación concreta y ejecuta como gobierno más cercano a los hechos. Este tema se desarrolla más adelante como una particularidad de competencias de Poder Ejecutivo en el Perú.

En relación con las competencias compartidas, García Roca<sup>107</sup> recuerda las dos técnicas para definir las: en ciertas materias corresponde a las entidades regionales

---

<sup>103</sup> AJA FERNANDEZ, E. (2014), «Estado autonómico y reforma federal» Alianza Editorial, Madrid, p. 162 ss.

<sup>104</sup> Cfr. LBD 13.2.

<sup>105</sup> Probablemente esta es la raíz del problema para establecer las llamadas «matrices de competencias entre niveles de gobierno» y que aparece evidente cuando se trata de las leyes de organización y funciones de los ministerios.

<sup>106</sup> Cfr. STC 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC acumulados, FJ 33 b).

<sup>107</sup> GARCÍA ROCA, *ob. cit.* p. 722.

el desarrollo de la legislación nacional básica, que incluyen potestad reglamentaria, gestión, ejecución e inspección; en otras materias las entidades regionales solo poseen la facultad ejecutiva de las leyes y reglamentos que dicte el gobierno nacional.

Eliseo Aja<sup>108</sup> señala que, en una lógica de cooperación<sup>109</sup>, una competencia es concurrente cuando el Estado «aprueba la ley básica o de líneas generales» y las CCAA «aprueban leyes de desarrollo y tienen además la potestad reglamentaria y la ejecución». En la terminología del TC español, estas se denominan competencias «compartidas de base-desarrollo o de legislación básica».

Aja también anota que la competencia es compartida cuando «la legislación corresponde al Estado y la ejecución a las CCAA», que en la terminología del TC español se denominan «compartidas de legislación-ejecución».

Avanzado varios años el proceso de descentralización, se promulga la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>110</sup>, que incluye normas y reglas que regulan interacciones entre niveles de gobierno<sup>111</sup> y que reservan atribuciones al Poder Ejecutivo.

En primer lugar, son competencias exclusivas del Poder Ejecutivo:

- Diseñar y supervisar las políticas nacionales<sup>112</sup>, de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado de todos los niveles de gobierno. Aunque para su formulación debe establecer mecanismos de coordinación con gobiernos regionales y locales, según corresponda.<sup>113</sup>

---

<sup>108</sup> AJA FERNANDEZ, E. (2014), «Estado autonómico y reforma federal» Alianza Editorial, Madrid, p. 162 ss.

<sup>109</sup> Según reflexiona en la lógica del federalismo cooperativo, que sustituye al federalismo dual.

<sup>110</sup> La LOPE, es una norma prevista y ordenada por la Ley de Bases de Descentralización, como parte del proceso de descentralización progresivo y ordenado (LBD 15 y segunda disposición transitoria). Se promulga en 2007, cinco años después de la reforma constitucional.

<sup>111</sup> No son parte de la reflexión en este punto las funciones y atribuciones vinculadas a relaciones exteriores, defensa, orden interno,...; que son competencias exclusivas que puede desconcentrar pero no delegar.

<sup>112</sup> Las políticas nacionales definen objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos de las políticas públicas; los estándares nacionales de cumplimiento y los niveles de provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados, para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. (cfr. LOPE 4).

<sup>113</sup> La aprobación de esas políticas nacionales, pese a su jerarquía no tiene rango de ley, pues se norman por decreto supremo con el voto favorable del Consejo de Ministros. El decreto supremo (DS) con el voto favorable del Consejo de Ministros es la máxima norma emitida por el Poder Ejecutivo. Los DS son de carácter general, reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Un menor requisito tiene el DS sectorial, refrendado por uno o

- Emitir normas sobre los sistemas<sup>114</sup> funcionales y administrativos, los cuales son creados por ley y organizan la administración pública. Los sistemas cuentan con un ente rector, cuyas disposiciones obligan a todos los organismos públicos. Solo en el caso del sistema de Control, el ente rector no es parte del Poder Ejecutivo.

Pero interesan también las disposiciones en materia de competencias compartidas:

- La ley dispone que el ejercicio de las competencias compartidas está regido por la Constitución, las leyes orgánicas, así como por las leyes de organización y funciones de los ministerios y las entidades que componen el Poder Ejecutivo.<sup>115</sup> Y que las transferencias de competencias, recursos y funciones se rigen por ellas, precisando responsabilidades de cada quien en cada materia y las formas de coordinación.
- Corresponde a los ministerios en el ejercicio de las competencias compartidas<sup>116</sup> coordinar con los gobiernos regionales y locales la implementación de las políticas nacionales y evaluar su cumplimiento, así como dictar normas y lineamientos para otorgar y reconocer derechos y prestar apoyo técnico.

Todo lo cual supone poner dentro de las funciones del Poder Ejecutivo, como poderes implícitos, organizar el funcionamiento de los espacios de coordinación intergubernamental.

Pasados varios años desde su promulgación en 2007, el Poder Ejecutivo y el Congreso no han podido culminar de actualizar las leyes de organización y funciones de todos los ministerios y sus organismos.

---

más ministros de los sectores correspondientes. En cualquier caso, el refrendo ministerial le da valor a la norma.

<sup>114</sup> Los sistemas son conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los órganos constitucionales y los niveles de gobierno (cfr. LOPE 43).

<sup>115</sup> Cfr. LOPE 5.

<sup>116</sup> Cfr. LOPE 23.3.

Tampoco las Secretarías de Gestión Pública y de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros han concluido el intento de formular las matrices de competencias<sup>117</sup>. Y la organización de una gestión pública de diseño descentralizado sigue siendo un reto a lograr.

### 3.3. DESAFÍOS

La reflexión sobre gobiernos regionales se inició aludiendo al *continuum* de tipos de Estado y los grados de descentralización como expresión de reparto competencial entre niveles de gobierno.

Revisado el caso peruano, y examinado sus particularidades, se puede decir que apenas si ha tomado distancia del Estado unitario-centralizado y que grandes son las inercias centralistas.

Por ello, una orientación estratégica para la maduración del proceso debe considerar los desafíos en materia de su división/colaboración vertical de poderes. Entre ellos, cabe resaltar los siguientes: reordenar el esquema general de asignación, reconocer la direccionalidad como componente de la autonomía política regional y el desarrollo de la coordinación intergubernamental. Como es evidente, los tres caminan interrelacionados<sup>118</sup>.

#### 3.3.1. Puesta al día de la «lista única»

Se plantea abandonar la aspiración de construir matrices exhaustivas<sup>119</sup> como respuesta al problema de diferenciar/articular competencias entre niveles de gobierno y considerar que un Estado moderno es muy poco lo que es absolutamente excluyente de los otros.

En ese sentido, se plantea como criterios para la puesta al día:

---

<sup>117</sup> Está en debate también, cuál es la manera adecuada y la metodología relevante para acometer esta tarea.

<sup>118</sup> Los informes de evaluación reciente, mencionados en la nota 12, apuntan en la misma dirección y hacen énfasis especial en los temas de articulación intergubernamental y gestión pública descentralizada.

<sup>119</sup> En teoría, si acaso el reparto de competencias fuera agotador y perfecto, se tendría un sistema de cuadrículas donde estarían perfectamente integradas todas las piezas de la distribución del poder. El reparto tendría que ser hecho en régimen de exclusividad y compartición. En ese contexto si existe una colisión es porque alguno de los dos poderes se ha excedido en sus competencias y el Tribunal resuelve. Cfr. MUÑOZ MACHADO *ob. cit.* p. 522. (énfasis añadido).

- La *lista única* o *parámetro natural*, como la expresión material de «los asuntos de su competencia». Ella constituye el núcleo del arreglo competencial y es el punto de arranque teórico, político y metodológico para definir la compatibilidad o no de las demás normas, para revisar los términos de asignación y para el examen de los conflictos en la materia.
- Sin embargo, esa distribución requiere una revisión exhaustiva, luego de una década del proceso, a la luz de una tipología de mayor pertinencia y como parte de un gran consenso técnico y político. Pero en ningún caso la nueva formulación debiera significar una reducción del ámbito competencial, siguiendo los criterios señalados: no retrotrae el proceso, no lo dificulta ni lo vacía de contenido.
- La nueva tipología debiera considerar, en relación con la *lista única*, las siguientes características en materia de competencias:<sup>120</sup>
  - Exclusiva: cuando se dispone de todas las potestades, legislativas y ejecutivas sobre una materia. Se considera exclusividad también cuando la materia ha sido dividida (sub-materia o funciones) y cada nivel de gobierno tiene competencia plena sobre la parte asignada.
  - Compartida tipo I: cuando el nivel nacional tiene a su cargo las orientaciones básicas y al nivel regional le corresponde el desarrollo adaptado a su ámbito de responsabilidad.
  - Compartida tipo II: cuando el nivel nacional tiene la legislación y el nivel regional se limita a la ejecución.
  - Delegables: En cada caso se fija cuándo una competencia es susceptible de delegación.
- La revisión señalada debe permitir precisión en la identificación de materias, de responsabilidades y, al mismo tiempo, facilitar el diseño de una gestión pública descentralizada y articulada.

---

<sup>120</sup> Ver: GARCÍA ROCA, J. (2008), «Tipos de normas de deslinde y criterios para la distribución de competencias» en SAEZ HIDALGO, I (director) *Derecho Público de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Lex Nova, Valladolid, pp. 718 y 722; Cfr. MUÑOZ MACHADO, *ob. cit.* pp. 642 y 643; y AJA FERNANDEZ, E. (2014), «*Estado autonómico y reforma federal*» Alianza Editorial, Madrid, p. 162 ss.

Una aproximación general podría asumir que un buen número de funciones específicas de los Gobiernos Regionales están en la lógica de exclusividad doble (que requiere de amplia coordinación), aunque otras funciones están en la lógica compartida.

Que las competencias vinculadas a políticas nacionales y sistemas funcionales se aproximan a la definición de Compartida tipo I; y que las asociadas a sistemas administrativos se acercan a la de Compartida tipo II.

### 3.3.2. Autonomía, impulso y dirección política

La autonomía política de los Gobiernos Regionales ha sido definida fundamentalmente en razón de la elección popular de sus autoridades y la atribución de dictar ordenanzas con rango de ley.

Pero autonomía política implica también que todas las competencias del Gobierno Regional se puedan ejercer con la direccionalidad que las autoridades elegidas quieran darle aunque la modulación sea distinta en cada una, pues su misión es «organizar y conducir la gestión pública regional» de acuerdo con sus competencias para «contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región»<sup>121</sup>.

La capacidad de iniciativa y dirección de las políticas regionales es expresión de autonomía política, en tanto poder libre de actuar o dejar de hacerlo según el propio criterio y dentro de los límites constitucionales<sup>122</sup>, así como ejercer los poderes implícitos que dispone como medios para cumplir su misión.

Tales políticas pueden ser diferentes con el programa general de gobierno nacional y, sin embargo, caber en el amplio margen discrecional permitido por la Constitución y la ley.

Con definiciones más claras acerca de sus competencias, es posible que el Gobierno Regional esté en capacidad de definir, normar, dirigir y gestionar<sup>123</sup>. Y para que los

---

<sup>121</sup> Cfr. LOGR, 5.

<sup>122</sup> Cfr. RUBIO LLORENTE, F. (2012), «La España de las Autonomías» en *La Forma del Poder, Estudios sobre la Constitución*, Tercera Edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 765.

<sup>123</sup> Cfr. LOGR 45.

gobiernos regionales puedan definir y concertar<sup>124</sup>, la normativa nacional en la que se desenvuelven debe tener la formulación idónea que permita articular intereses generales y diversidad de realidades territoriales.

### 3.3.3. Relaciones intergubernamentales

Competencias más claras y reconocimiento de capacidades de impulso y dirección, son afirmaciones de autonomía, con las limitaciones que el arreglo constitucional impone. Y exigen un diseño de gestión pública descentralizada.

La organización y funcionamiento del Estado *unitario y descentralizado* supone que el principio de cooperación y lealtad constitucional constituya pilar de la articulación entre niveles de gobierno.

Comportamientos enunciados en la legislación de desarrollo y por la jurisprudencia del TC, tales como:

*Facilitar el cumplimiento de la misión constitucional de los otros, abstenerse de todo lo que pueda comprometer o poner en peligro sus fines institucionales, respetar en sus actuaciones los intereses generales del conjunto y de los demás gobiernos; hacer posible la construcción de voluntades políticas que permitan la mayor efectividad del conjunto, preservar la integridad del Estado y la Nación, buscar la armonía de políticas, no interferir en las funciones y atribuciones de los otros niveles de gobierno.*

Deben ser prácticas de organización, gestión y colaboración al interior de la división vertical de poderes.

En ese sentido, la Ley de Bases de la Descentralización señala que:

*[...] el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de cooperación, coordinación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades<sup>125</sup>.*

<sup>124</sup> Cfr. LBD 9.1 acerca de la autonomía política.

<sup>125</sup> Cfr. LBD 49.1.

Siendo competencia del gobierno nacional, en especial de los ministerios del Poder Ejecutivo, impulsar la vinculación intergubernamental<sup>126</sup>, con un fuerte contenido de intercambio de información y asistencia mutua. Aunque se debe reconocer que el diseño e implementación de tales procesos tropieza con voluntades políticas contrarias y arraigadas inercias centralistas.

#### 4. LAS FUNCIONES DEL CONGRESO Y LOS GOBIERNOS REGIONALES

El Poder Legislativo en el Perú reside en el Congreso de la República, órgano representativo de la Nación encargado de las funciones legislativas, de control político y otras establecidas por la Constitución<sup>127</sup>.

Es un parlamento unicameral, constituido por 130 congresistas que no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación y cuyo encargo de cinco años es irrenunciable<sup>128</sup>. Es soberano en sus funciones y tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política.

Los congresistas son electos<sup>129</sup> por sufragio directo, secreto, obligatorio y en distrito electoral múltiple. Cada circunscripción tiene al menos un representante y se determina el resto siguiendo un criterio de población. Los escaños se asignan por un sistema proporcional de cifra repartidora en circunscripción departamental. Los electores pueden ejercer opcionalmente el doble voto preferencial<sup>130</sup>.

Con esas características es posible señalar las notorias limitaciones que tiene la representación proporcional, dado el menor tamaño del Congreso y el tipo de asignación de escaños a las 26 circunscripciones, que, salvo en el caso de la provincia de Lima, se aproxima al sistema mayoritario<sup>131</sup>.

---

<sup>126</sup> Cfr. LOPE 19.5 acerca de la responsabilidad de conducir el proceso y LOPE 23 sobre las funciones de los ministerios.

<sup>127</sup> CP 90 y el Reglamento del Congreso de la República (RCR) capítulo preliminar.

<sup>128</sup> Cfr. CP 90, 93 y 95.

<sup>129</sup> Cfr. Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, 21 y 22.

<sup>130</sup> Salvo cuando se elige menos de dos representantes (un solo caso, el departamento de Madre de Dios).

<sup>131</sup> Sin considerar la provincia de Lima (36 congresistas) el rango está entre 7 y 1 escaños y el promedio en 3.7.

El Reglamento del Congreso tiene fuerza de ley, precisa sus funciones, define su organización, establece derechos y deberes de los congresistas y regula los procedimientos parlamentarios<sup>132</sup>.

El diseño del Reglamento (1995) responde en gran medida al ordenamiento estatal al interior del cual fue formulado: distrito electoral único en su conformación y ejercicio del control de un Poder Ejecutivo con desconcentración administrativa.

Por ello, se debe considerar los cambios de contexto ocurridos: el distrito múltiple para su elección y conformación (2001), la reforma constitucional sobre descentralización (2002), las leyes orgánicas de desarrollo y el proceso en curso desde entonces, así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca del gobierno *unitario y descentralizado*, expuesta en el 2005 y complementada posteriormente.

Ante estas nuevas circunstancias políticas de una mayor complejidad en la división vertical de poderes, le corresponde al Congreso examinar el ejercicio de sus funciones, así como la dimensión territorial de la representación que ejerce.

#### **4.1. REPRESENTACIÓN NACIONAL Y REALIDADES TERRITORIALES**

Como es evidente, ni el espacio geográfico tiene representación por él mismo, ni existe una población que carezca de referencias espaciales; lo que existe son poblaciones localizadas, que se configuran a través de un proceso, y organizan social, económica y políticamente el territorio en el que viven, construyendo un cierto grado de comunidad de intereses.

Sobre la base de esa población territorialmente asentada en circunscripciones, se realiza la selección de quienes ejercen su representación y en ese sentido se puede hablar de la referencia territorial de toda representación política<sup>133</sup>.

Desde el punto de vista de la conformación parlamentaria, cada una de las circunscripciones electorales no suele ser considerada como una comunidad diferenciada, pues en principio sólo son útiles para estructurar un único cuerpo electoral y organizar el proceso de sufragio. Ese cuerpo electoral se concibe como una unidad y su representación política mantiene esa misma característica.

---

<sup>132</sup> RCR, 1.

<sup>133</sup> Cfr. ALBERTI ROVIRA, E. (2004), «La Representación Territorial», en *Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, #3, Universidad de Oviedo.

Pero desde el punto de vista de la división vertical de poderes y la existencia de un nivel intermedio de gobierno, esas circunscripciones pueden ser consideradas en cada caso como una comunidad con particularidades significativas, con voz propia y un régimen de autonomía.

Por ello, cabe hablar de representación territorial cuando los territorios ya no son simples circunscripciones electorales, sino la delimitación espacial de conjuntos políticos concretos que se incorporan al proceso de formación de la voluntad del Estado, porque se está en un sistema de distribución territorial del poder<sup>134</sup>.

Como se ha dicho respecto del Perú, una configuración megadiversa, una gran pluralidad cultural, junto con profundas desigualdades sociales y económicas, exigen una descentralización con la mira puesta en la igualdad de los ciudadanos, ante derechos fundamentales y oportunidades de desempeño.

En tales circunstancias, el territorio tiene otra connotación y se configura como referencia de política, es decir como espacio para la garantía equitativa de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, lo que lleva a un tipo de intervención estatal que facilite la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales<sup>135</sup>. Se trata de lograr un Estado más presente y que entregue los servicios indispensables para el desarrollo humano.

Es la lógica de un Estado *unitario y descentralizado*, que plantea la descentralización como respuesta de política ante realidades territoriales, lo que exige y requiere la síntesis entre representación de la Nación y referencia territorial en el ejercicio de las funciones del Congreso, la ponderación adecuada entre el principio de igualdad del voto, en la relación de escaños-electores, con la heterogeneidad de las realidades de las comunidades asentadas territorialmente<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> Aun en el caso en que se partiera de un poder único y centralizado previo. Cfr. la reflexión sobre el Senado español como cámara de representación territorial, en CONSEJO DE ESTADO (2006), «V. Reforma del Senado», en *Informe sobre modificación de la Constitución española*, Madrid, p. 232 ss.

<sup>135</sup> FERNANDEZ, J. (2006) «La Representación Territorial: Representación Política o Representación de Intereses», en *Teoría y Realidad Constitucional* #17, UNED, Madrid 2006, p. 332, comentando en torno a los artículos 138 y 158 de la Constitución Española de 1978. Líneas más adelante señala la importancia de la función de «representación y defensa de los intereses territoriales y la cooperación» entre ellos.

<sup>136</sup> Ver, REYNOSO, D. (2004) «Representación Territorial y Democracia», en *Economía, Sociedad y Territorio* #15, El Colegio Mexiquense, p. 532 ss. México.

Se trata de que el Congreso ejerza sus funciones desde el interés general de la Nación, para que el Estado *unitario y descentralizado*, es decir la acción conjunta de sus tres niveles de gobierno, logre la eficacia conjunta esperada y cumpla con el deber primordial de promover el bienestar general, la justicia y el desarrollo integral y equilibrado.

La dimensión territorial de la representación política, introduce pues en la construcción teórica, en el diseño institucional y en el análisis del comportamiento político, nuevos elementos y sigue planteando un desafío de mejores reglas de funcionamiento, pero también de mayores voluntades y lealtades constitucionales, para reconocerse territorialmente en la formación de los intereses generales<sup>137</sup>.

## 4.2. COMISIONES PARLAMENTARIAS

En un Congreso unicameral, las comisiones son la primera instancia de debate de las iniciativas legislativas y del ejercicio del control político. Esta importancia se acentúa dada la práctica frecuente de exoneración de segunda votación con debate a totalidad en el Pleno y la posibilidad de seguimiento directo a las administraciones de gobierno.

### 4.2.1. Rol de las comisiones ordinarias

Las comisiones ordinarias son grupos de trabajo especializados conformados por congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la administración pública.

El Reglamento vigente establece que se conforman procurando homologar su especialidad con las materias que corresponden a las carteras a cargo de los ministros y los asuntos más relevantes del país<sup>138</sup>. Como se puede apreciar, la lógica es de estrecha vinculación con la organización del Poder Ejecutivo.

---

<sup>137</sup> Solozábal, dice que «la representación territorial [...] rectifica efectivamente el supuesto fundamental de toda la construcción liberal revolucionaria de representación, es decir, la idea de la homogeneidad de la nación como sujeto único e indivisible», pero «la admisión de intereses específicos [...] no cuestiona la existencia de intereses generales cuya representación hay que intentar integrar coherentemente con aquellos». SOLAZABAL, J, «Representación y Pluralismo Territorial», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* # 50, Madrid, p. 98.

<sup>138</sup> Cfr. RCR 34 y 35.

Considerar la configuración de la división vertical de poderes en el Perú debe incidir en el criterio de especialidad para el seguimiento de los sectores que componen la administración pública del Estado, lo cual no puede reducirse a las funciones de las carteras ministeriales, pues su responsabilidad se extiende a la asignación competencial y al arreglo de gestión pública entre niveles de gobierno.

Por tanto, sería conveniente una regla más clara y general para la organización del cuadro de comisiones, que tuviera una definición más comprensiva de su vinculación con la administración pública general, considerando los niveles de gobierno.

Se propone entonces un cambio en el Reglamento, por el cual se modifique el primer párrafo del artículo 34 referido a la definición y reglas de conformación de comisiones<sup>139</sup>.

*Las comisiones son grupos de trabajo especializados de congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales **y de los asuntos relevantes para la marcha de la República**; y, en particular de los sectores que conforman la Administración Pública del Estado, lo cual comprende la asignación de competencias por niveles de gobierno, el funcionamiento de las relaciones entre ellos y la gestión pública descentralizada. Asimismo, le compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolucón de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. [...]*<sup>140</sup>.

Por tanto, es responsabilidad de cada comisión ordinaria el seguimiento y control del arreglo competencial en las materias sectoriales de su ámbito y especialidad, la opinión y dictamen sobre las normas sectoriales de organización y funciones, la vigilancia de los diseños de gestión pública y de los espacios de interrelación entre niveles de gobierno y el control político de la lealtad constitucional entre ellos.

---

<sup>139</sup> En razón de consistencia y orden del Reglamento, la propuesta supone modificar también el artículo 35, eliminando el párrafo final del literal a); pues se unifica en un solo lugar la definición y criterios de conformación.

<sup>140</sup> Por una práctica habitual de técnica legislativa, en las propuestas sugeridas se resalta en negrita la parte modificatoria que se introduce.

El Acuerdo del Pleno que aprueba el Cuadro de Comisiones debe explicar el criterio de la norma modificada del Reglamento, así como se requiere una norma interna para la forma de aplicación en los decretos de envío de las proposiciones legislativas.

#### 4.2.2. Rol de la Comisión de Descentralización<sup>141</sup>

También se trata de redefinir el papel de la Comisión de Descentralización en el seguimiento y actualización del *parámetro natural* o *lista única* de competencias, así como de la organización y funciones de los gobiernos regionales y municipalidades, y de los ministerios, organismos y sistemas del Poder Ejecutivo, teniendo como referencia las leyes orgánicas vinculadas a la asignación de competencia.

La Comisión de Descentralización, como comisión ordinaria, responde a la característica otorgada por el Reglamento vinculada a «los asuntos [transversales] más relevantes para el país»<sup>142</sup>.

Por ello, el reglamento de la propia Comisión, además de las funciones de comisión ordinaria, debe expresar su especialidad en las siguientes funciones prioritarias:

- Seguimiento de la conducción y estrategia del proceso de descentralización/regionalización que está bajo responsabilidad política del presidente del Consejo de Ministros.
- Iniciar procesos de información, estudio y seguimiento de asuntos concernientes al proceso de descentralización/regionalización<sup>143</sup>.
- Emitir informe acerca del impacto competencial de iniciativas legislativas o dictámenes en trámite, que considere necesarios<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> Su nombre es Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado; y además de esas materias examina los temas de ordenamiento y demarcación territorial.

<sup>142</sup> En cierto sentido tiene una analogía con la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado de España. Cfr. Reglamento del Senado, 55 y 56. En la bibliografía se incluye los artículos e informes revisados sobre la materia.

<sup>143</sup> El seguimiento del proceso es un asunto complejo, de recepción y tratamiento de la información, que debe implicar el desarrollo del Observatorio existente, tanto en materia de indicadores objetivos como de la legislación y jurisprudencia vinculada; cuya magnitud y tarea se prefigura como semejante al que disponen las comisiones responsables de los temas presupuestales.

<sup>144</sup> Esta función es semejante al informe preceptivo que emite la Comisión General de Comunidades Autónomas, respecto del contenido autonómico de las proposiciones legislativas en trámite en el Senado español. Cfr. Reglamento del Senado 56 b.

- En coordinación con el Tribunal Constitucional, sistematizar la jurisprudencia en relación con conflictos de competencia y división vertical de poderes.
- En coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, recibir información sistematizada acerca de las ordenanzas vinculadas al ejercicio de competencias, así como de reglamentos internos de Consejo Regional [y Consejo Municipal].
- Absolver consultas que sobre la materia competencial le someta el Pleno del Congreso<sup>145</sup>, y desarrollar principios, criterios y metodologías en relación con los temas de asignación competencial y evaluación de las propuestas en la materia.

El momento más importante de la Comisión es la recepción y debate del informe anual de la Presidencia del Consejo de Ministros acerca del estado de la Descentralización<sup>146</sup> y su responsabilidad de emitir un informe de evaluación acerca de la situación del proceso<sup>147</sup>. Sin embargo, para que efectivamente el punto de vista de la Comisión no sea tan solo materia de presentación, sino también de incidencia política, se requiere cambios en el procedimiento.

Dos notas de la experiencia avalan el sentido de la propuesta. En realidad, no es posible mostrar continuidades exitosas de los debates sobre el Estado de las Autonomías en España o acerca del Estado de la Descentralización en el Perú; tampoco una mayor incidencia de los informes evaluativos emitidos. Los resultados suelen ser más bien débiles, y solo expresan sus bondades y potencialidad en tanto estén respaldados por pactos políticos o propuestas viables<sup>148</sup>.

Tampoco, en ambas experiencias, la sede parlamentaria parece ser la instancia adecuada o pertinente para el foro amplio o el diálogo de altos representantes de los niveles de gobierno, pues en general los órganos ejecutivos de las partes prefieren

---

<sup>145</sup> Esta función es similar a los Informes que emite la Comisión de Constitución y Reglamento, del Congreso peruano.

<sup>146</sup> Cfr. LOGR, novena disposición final; así como LOPE 19.5.

<sup>147</sup> En la bibliografía se anotan los más recientes.

<sup>148</sup> De hecho en España el debate sobre el Estado de las Autonomías (Reglamento del Senado 56 bis 7 y 56 bis 8) se ha realizado pocas veces, siendo significativamente de mayor impacto los llamados pactos autonómicos celebrados en determinados contextos políticos.

la concertación directa y bilateral sobre asuntos contingentes más que el diálogo estructurado sobre la situación del proceso y la estrategia.

Por tales motivos, el informe de evaluación de la Comisión de Descentralización debiera ser fundamento de una Moción de Orden del Día, que el Pleno de la Comisión apruebe y proponga para pronunciamiento del Pleno del Congreso, por ser un asunto de importancia nacional<sup>149</sup>. En ese sentido, la Comisión y el Congreso ejercerían su impulso político en la materia, con la presencia e intervención en el debate de quien ejerce la responsabilidad política de su conducción.

Se plantea así una modificación del artículo 68 del Reglamento, sobre Mociones de Orden del Día, agregando un segundo párrafo en el literal e), en el sentido siguiente:

*La moción de orden del día que anualmente presenta la Comisión de Descentralización sobre evaluación del proceso de descentralización no requiere de votación para su admisión a debate y tiene tratamiento preferente antes de que finalice la segunda legislatura. Para ello se convoca sesión especial del Pleno, con la presencia del Presidente del Consejo de Ministros. Culminado el debate se vota el contenido de la Moción.*

### **4.3. ASIGNACIÓN COMPETENCIAL Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

Las iniciativas legislativas que en general están vinculadas a la asignación de competencias suelen llamarse de organización y funciones y son de dos tipos: aquellas que plantean modificaciones en la legislación orgánica que constituye la que se ha llamado *lista única* y las normas de actualización y complementarias que se dictan como leyes ordinarias.

En cualquiera de los casos, dentro del procedimiento legislativo normado en el Reglamento del Congreso se debe incorporar el requisito de análisis de impacto en la asignación de competencias en razón de una práctica de lealtad constitucional.

---

<sup>149</sup> Con arreglo al RCR 68 «Las mociones de orden del día son propuestas mediante las cuales los congresistas ejercen su derecho de pedir al Congreso que adopte acuerdos sobre asuntos importantes para los intereses del país y las relaciones con el Gobierno. Se presentan ante la Oficialía Mayor del Congreso y proceden en los siguientes casos:...e) Pedidos para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional [...]».

Las proposiciones legislativas que implican cambios en esta materia deben de incorporarlo cuando en la exposición de motivos se refieren a los efectos de la propuesta sobre la legislación nacional<sup>150</sup>.

Si la iniciativa versara o incluyera modificaciones en leyes orgánicas, debe sustentar su adecuación a los principios y criterios de asignación detallados en la Ley de Bases de Descentralización; o incluir aquellos otros que, no figurando en la norma, deban ser considerados o incorporados en razón de su importancia y adecuación a la materia.

Cuando se trate de iniciativas del Poder Ejecutivo, se deberá adjuntar el informe conjunto de las Secretarías de Descentralización y de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, o de quien hiciera sus veces<sup>151</sup>, acerca de la pertinencia y oportunidad de esa asignación y de su compatibilidad con lo dispuesto en la Constitución y en las leyes orgánicas de desarrollo.

En los casos en que la iniciativa fuera presentada en ejercicio de sus competencias por Grupo Parlamentario, Gobierno Regional o Municipalidad, debe ser remitido, para que dichas dependencias técnicas, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, emitan el informe correspondiente en plazo no mayor de 30 días.

En ese sentido, se propone la modificación de la fórmula reglamentaria del artículo 76 acerca de los Requisitos Especiales, agregando el numeral 5, vinculado a la fundamentación y a los informes técnicos necesarios, de la siguiente manera:

5. *En los casos de proposiciones legislativas que afecten la asignación competencial entre niveles de gobierno, el análisis de los efectos sobre la legislación nacional, incluye el sustento detallado de la pertinencia y oportunidad de la propuesta, así como su compatibilidad con la Constitución y la legislación orgánica vigente.*

*De tratarse de modificación de ley orgánica en materia de asignación de competencias, debe sustentar su adecuación a los criterios dispuestos en la Ley de Bases de la Descentralización o la consideración de otros adicionales, por su importancia y pertinencia.*

---

<sup>150</sup> Cfr. RCR 75, sobre requisitos de presentación de las proposiciones.

<sup>151</sup> Este aspecto está por lo demás ampliamente amparado por la legislación existente. Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

*Las dependencias técnicas correspondientes de la Presidencia del Consejo de Ministros, emitirán el informe requerido, el cual es requisito para proceder a dictamen.*

Igualmente, es conveniente una modificación del artículo 77 del Reglamento, por la cual se agregue un párrafo final acerca de la necesidad de informe previo de impacto competencial emitido por la Comisión de Descentralización, tal como se mencionó en sus funciones líneas arriba.

*En los casos de proposiciones legislativas que afecten la asignación competencial entre niveles de gobierno, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, emite un informe de impacto competencial sobre un dictamen aprobado, en los casos en que no haya sido tramitado por ella o a pedido del Pleno del Congreso, el cual será alcanzado a la Presidencia del Congreso e incorporado al expediente legislativo correspondiente de manera previa a su debate en el Pleno.*

#### **4.4. EL ANÁLISIS DE COMPETENCIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

Como se puede entender, la Comisión de Descentralización y el Congreso en su conjunto deben desarrollar criterios y metodologías para el examen de las materias competenciales. En esa lógica, se propone una primera aproximación a partir de la noción de Estado *unitario y descentralizado* explicada por la jurisprudencia constitucional.

##### **4.4.1. Principios**

- **La lista única como punto de partida y parámetro**

En el Perú la técnica de distribución de competencias consiste en una *lista única* constituida por las que asigna la Constitución y las leyes orgánicas de desarrollo, es decir la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales [y la Ley Orgánica de Municipalidades]. Este el punto de partida político, jurídico y también metodológico para examinar un asunto competencial.

Esta lista de materias pormenorizada<sup>152</sup> da forma concreta a la disposición constitucional de que gobiernos regionales [y municipalidades] ejerzan su autonomía en los asuntos de su competencia.

- **La lealtad constitucional y el rol del Congreso**

El Congreso tiene la facultad de variar la asignación competencial, con la modificación de la Constitución o de las leyes orgánicas correspondientes, bajo las reglas vigentes, en ejercicio de la competencia de competencia.

Sin embargo, está obligado a guardar lealtad constitucional, ponderando los principios de organización del Estado, pues no puede retrotraer el proceso, tampoco entorpecer su marcha, menos aún vaciar de contenido la asignación realizada.

*En ese sentido, sobre el legislador nacional pesa un mandato constitucional que lo obliga a no adoptar medidas regresivas que posterguen el proceso, dificulten irrazonablemente la asignación adecuada de competencias y transferencia de recursos; y que, para regular cualquier materia, se deba sujetar al reparto de competencias, constituyendo este reparto un límite para el ejercicio de su función legislativa<sup>153</sup>.*

La distribución de competencias debe ser considerada así como un instrumento del proceso progresivo y ordenado que hace posible una adecuada asignación<sup>154</sup> con el objetivo del desarrollo integral.

*El proceso [de descentralización] debe garantizar, en el largo plazo, un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido; económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible así como políticamente institucionalizado<sup>155</sup>.*

---

<sup>152</sup> Ver nota 58.

<sup>153</sup> Cfr. STC 00047-2004-AI/TC, FJ 119.

<sup>154</sup> Cfr. CP 188.

<sup>155</sup> La Ley de Bases de la Descentralización señala principios generales (LBD 4 y 5) y objetivos a lograr (LBD 6) con el proceso de descentralización. El texto corresponde a la definición del principio general de irreversibilidad (LBD 4c), que tiene un contenido evidentemente finalista.

Las decisiones que el Congreso tome deben estar fundamentadas con esa finalidad.

#### 4.4.2. Criterios de análisis

- **Para definir una materia**

Una materia se define con arreglo al ámbito objetivo sobre el cual se proyecta la norma, el acto o la regulación administrativa.

En el caso peruano, «materia» se encuentra en el texto constitucional referido a actividades y servicios vinculados a sectores económicos<sup>156</sup> y cuando en la ley orgánica se enumera las funciones específicas de los gobiernos regionales<sup>157</sup>. Esas funciones se deben corresponder, en principio con la enumeración de asuntos en el ámbito de responsabilidad de los ministerios<sup>158</sup>, que son aprobados mediante leyes ordinarias de organización y funciones.

Visto en conjunto cada materia se descompone, según algún criterio objetivo, en sub-materias que luego son formuladas como funciones específicas<sup>159</sup>. Sin embargo, las materias o sub materias no están definidas con criterio homogéneo y pueden estar referidas a una actividad pública, un bien, un régimen de las relaciones jurídicas, una institución, una técnica económica, una función administrativa, una acción reflexiva del Estado sobre sí mismo, un sector económico productivo, un asunto transversal o una mezcla de varias de estas formas.

---

<sup>156</sup> Cfr. CP 192.7 y 195.7.

<sup>157</sup> Una lectura de la enumeración de las funciones específicas en la LOGR, hace pensar que contienen «un reparto de funciones en relación con unos objetos, asuntos o «materias». La noción de materia se refiere, pues, a uno de los elementos de la competencia» como anota Muñoz Machado acerca del caso español. *Ob. cit.* p. 477.

<sup>158</sup> Las materias que comprende el ámbito de competencia de cada ministerio se especifica en la correspondiente ley de organización y funciones. La lógica de organización es principalmente sectorial; los únicos ministerios que tienen una acción coordinadora son la Presidencia del Consejo de Ministro y el Ministerio de Inclusión Social. Adicionalmente una misma materia puede estar dividida entre diversos sectores/ministerios, cada uno de los cuales ejerce competencias exclusivas. Ese es el caso de medio ambiente.

<sup>159</sup> La enumeración de materias y sub materias (formuladas como funciones específicas) se puede encontrar en la LOGR, Título IV, Capítulo II, artículos 46 a 64. Por el tipo de enumeración que hace la LOGR, la noción de materia no se condice exactamente con la de sector, sino más bien con la de ámbitos de responsabilidad.

Se debe considerar que su ejercicio en el nivel regional está a cargo de gerencias definidas por un criterio de impacto espacial<sup>160</sup>.

- **Para examinar el cuerpo de normas relevante**

Señalada la materia y la función específica invocada, se debe identificar el espectro normativo relevante a los asuntos involucrados.

Se trata de las leyes que siguen a la *lista única*; no son parte del punto de partida, pero se continúan: leyes sectoriales, leyes de sistemas funcionales, leyes de organización y funciones y decretos supremos de política nacional; pero también ordenanzas y políticas regionales, asociadas directa o indirectamente con el ejercicio de la función específica de gobierno regional; en especial si tiene reserva de ley para regular su ejercicio.

Finalmente, reglamentos, planes, normas de ejercicio de rectoría y de política nacional y otras normas infralegales, pero solo a título de verificación empírica del funcionamiento.

- **Para examinar el diseño de gestión pública**

Se trata de dar cuenta de los criterios a que responde la asignación competencial de una determinada función específica de gobierno regional [o municipal]<sup>161</sup>; así como las particularidades que tiene la gestión pública en la materia específica y sus interrelaciones con otras<sup>162</sup>.

Además, se requiere examinar de qué manera se han delimitado responsabilidades y la forma en que está articulada la acción del Estado

---

<sup>160</sup> Cfr. LOGR, 29-A.

<sup>161</sup> Los criterios de asignación de competencias están señalados en la LBD, 14.2.

<sup>162</sup> Esta tarea es de sumo cuidado, pues no es admisible un razonamiento que salte de una configuración a otra; por ejemplo, si una función específica está definida por ámbitos de responsabilidad sectorial, no se puede aplicar ese criterio a una función específica regional que ha sido definida de manera general y territorial, aunque tengan aristas comunes con la primera; pues cada una tiene su lógica. En la interrelación se tiene que encontrar, en lo posible, una fórmula de asignación competencial coherente que evite traslapes y zonas grises.

(relaciones intergubernamentales) para prestar el servicio público a los ciudadanos.

- **Para definir competencias**

El seguimiento del principio de Competencia exige una delimitación lo más clara posible de los ámbitos de responsabilidad, como garantía de ejercicio de la autonomía política, con la doble exigencia de mejorar la tipología así como la definición material en el instrumento legal de desarrollo, permitiendo de esta manera precisar los términos de la titularidad y la forma que toma la gestión pública.

Por ello, conviene señalar en cada caso los términos de la exclusividad, cuando se dispone de todas las potestades y cuando la materia ha sido dividida. Igualmente en competencias compartidas, cuando se trata de orientaciones básica (nivel nacional) y la responsabilidad de desarrollo y adaptación en su ámbito; o cuando el nivel nacional tiene la legislación y el nivel regional se limita a la ejecución, según los criterios propuestos.

- **Para la conclusión posible**

Como producto del análisis competencias, se puede establecer si la propuesta guarda conformidad con la asignación competencial de la Constitución y leyes orgánicas; o si se requiere de cambios en el «parámetro natural de control», lo que implica modificaciones en ley orgánica y fundamentación acerca de los cambios en la distribución.

Igualmente, si se necesita precisiones en la asignación competencial, que implican una mejor comprensión y definición de las funciones específicas entregadas o una formulación más precisa acerca de las responsabilidades<sup>163</sup> así como claridad acerca de los poderes implícitos que supone.

En cualquier caso se debe explicar acerca de la articulación intergubernamental como acción integrada del Estado en la materia.

---

<sup>163</sup> Esta es una imperiosa exigencia para el legislador nacional en materia de competencias. También para los responsables de diseño de la administración pública descentralizada y para los propios consejeros regionales a la hora de precisar, redefinir o adaptar la asignación competencial y de organizar la relación intergubernamental.

Cabe la posibilidad de rechazo de la proposición planteada en razón de su escasa fundamentación o de la contravención manifiesta a la disposición constitucional, lo que implica que retrotrae la descentralización, vacía de contenido la distribución o retrasa irrazonablemente la transferencia.

En general, el eje de las conclusiones está en buscar los entronques necesarios de la gestión nacional sectorial con una actuación regional que tiene un enfoque de tratamiento espacial para el desarrollo integral<sup>164</sup>.

#### 4.5. PROCEDIMIENTO DE CONTROL POLÍTICO

Al amparo de la norma constitucional (CP 96), los congresistas realizan pedidos de información a los ministros y a otras autoridades y órganos de la administración pública para esclarecer hechos o disponer elementos de juicio. El pedido de información constituye un derecho y requiere de respuesta oportuna<sup>165</sup>, y si acaso no responde luego de reiterado, el Consejo Directivo puede disponer la presencia del Ministro o del funcionario<sup>166</sup>.

Igualmente, en el Reglamento están normados los procedimientos vinculados a informe de los Ministros, su participación en el debate del Pleno, la estación de preguntas e interpelación ante el Pleno del Congreso, la que puede dar lugar a votar la moción de censura, con las eventuales consecuencias de renuncia<sup>167</sup>.

El Reglamento peruano no dispone de un artículo sobre comparencias en comisiones ordinarias de miembros de Gobierno, autoridades y funcionarios públicos, expertos y personas competentes, semejante al que contiene el Reglamento del Congreso de los Diputados<sup>168</sup>.

Por lo general, en comisiones se adopta de manera extensiva, por práctica parlamentaria, la norma constitucional referida a los Ministros, que dispone su

---

<sup>164</sup> Cfr. LOGR, 5 y 6; acerca de la misión del gobierno regional y la naturaleza del desarrollo regional.

<sup>165</sup> Cfr. RCR 22 b) dentro de los derechos funcionales de los congresistas y RCR 87.

<sup>166</sup> Cfr. RCR 69, 22b y 87.

<sup>167</sup> Cfr. RCR 83, 84, 85, 86.

<sup>168</sup> Ver el artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España. Las comisiones.

conurrencia «cuando son invitados a informar» (CP 129)<sup>169</sup>, incluso la posibilidad de una presentación voluntaria. La comparecencia en comisiones investigadoras de autoridades, funcionarios y servidores públicos y cualquier persona está regulada en una norma especial<sup>170</sup>.

#### 4.5.1. Comparecencia de Gobernadores Regionales

Una reciente modificación constitucional<sup>171</sup> ha incluido la disposición de que: «los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad» (CP 191). Esta norma necesita un desarrollo específico tanto en el Reglamento y también en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En el caso de Gobernadores Regionales, hay criterios que se tienen que tomar en cuenta y que no están incorporados en la lógica del Reglamento:

- El Gobierno Regional es fruto de una división vertical de poderes, constitucionalmente establecida, no siendo materia que se pueda retrotraer.
- Un Gobernador Regional tienen una calidad distinta a la de un Ministro designado, pues su mandato procede de elección popular.
- Se trata del titular de un nivel de gobierno constituido por disposición constitucional, que está sometido a revocación de mandato y renuncia en situaciones específicas.
- El órgano natural de control y fiscalización del Gobernador Regional es el Consejo Regional, que puede considerar y declarar la suspensión y vacancia en el cargo, bajo causas señaladas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, entre las cuales no se considera la sanción política<sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> Ver RCR 84, referida a ministros.

<sup>170</sup> Cfr. RCR 88 b).

<sup>171</sup> Ley 30305, Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes.

<sup>172</sup> Cfr. CP 191, LBD 21.1 y LOGR 15.

- El Congreso no tiene competencia de control político sobre los Gobernadores Regionales. Sólo le es aplicable el procedimiento de control por ausencia de respuesta ante una solicitud de información o ante el requerimiento de una comisión investigadora. En ambos casos obligan su presencia.
- Los Gobernadores Regionales [y tampoco los Alcaldes] están incluidos en el procedimiento de infracción constitucional (CP 99).

Como antecedentes regulatorios, se puede mencionar que los gobiernos regionales se relacionan con el Congreso, a través de los congresistas y de la Comisión de Descentralización, en asuntos de iniciativa legislativa, normatividad, intercambio de información y fiscalización<sup>173</sup>.

El mismo dispositivo agrega que tienen derecho y obligación de participar en el proceso de sustentación de sus presupuestos institucionales, para lo cual son convocados los Gobernadores Regionales por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, lo que incluye la dación de cuenta respecto de la gestión económica en el periodo anterior.

Igualmente, deben sustentar ante el Congreso de la República, acerca de las razones de incumplimiento por dos años consecutivos dentro de un mismo periodo de mandato, de las metas fiscales establecidas (deuda, gasto no financiero y convergencia) y sobre medidas correctivas adoptadas<sup>174</sup>. Aunque sobre esta materia no hay experiencia ni está definido qué puede hacer el Congreso de encontrar insuficiente la sustentación.

Finalmente, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que estas entidades están sujetas a fiscalización permanente del Congreso<sup>175</sup>.

En ese sentido, se requiere de un desarrollo concordado con la legislación vigente a fin de establecer el procedimiento de la comparecencia de los Gobernadores Regionales

---

<sup>173</sup> Cfr. LBD 50.

<sup>174</sup> Dispuesto por la Ley 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal; 8.4. Esta ley que es ordinaria, no ha sido revisada y concordada con lo dispuesto por la LBD 90; acerca de las restricciones a gobiernos regionales por el incumplimiento de metas, el tiempo de aplicación y el organismo responsable. Se puede ver también en esa misma lógica la LOGR 89 y 90 que vinculan sostenibilidad fiscal y descentralización, aunque en la actualidad son inconsistentes con las nuevas normas.

<sup>175</sup> Cfr. LOGR 75 a).

ante las Comisiones y eventualmente ante el Pleno del Congreso, desarrollo que eventualmente debe involucrara el fortalecimiento del Consejo Regional.

El dispositivo que se agrega al Reglamento, como procedimiento especial, contempla dos posibilidades<sup>176</sup>. En primer lugar, la de invitación o participación de los gobernadores regionales en las sesiones de comisiones, cosa que habitualmente sucede, para el debate de las iniciativas en curso o en sesiones informativas, incluyendo la eventual participación por iniciativa propia de un Gobernador Regional.

La otra posibilidad es que el Congreso le solicite al Gobernador Regional un informe especial acerca de un asunto de particular importancia para el país, dentro de las competencias de gobierno regional, de su responsabilidad y atribuciones.

#### ***Artículo 96.- Procedimiento para la comparecencia de los gobernadores regionales***

*La invitación a informar sobre una materia en una Comisión será acordada en el seno de la misma y se hará efectiva mediante oficio del Presidente refrendada por el Secretario, dando cuenta a la Mesa Directiva del Congreso.*

*Un gobernador regional puede asistir e intervenir en el debate en comisiones sobre asuntos de su competencia, en las mismas condiciones que los congresistas, sin derecho a voto.*

*El Pleno del Congreso acuerda la presentación de un informe específico por parte de un gobernador regional, mediante el procedimiento de moción de orden del día. El acuerdo es comunicado por la Presidencia del Congreso, señalando los asuntos o situaciones de su responsabilidad a que se referirá el informe.*

*El gobernador regional hará llegar el informe solicitado por escrito dentro de los 15 días posteriores a la recepción de la comunicación respectiva.*

---

<sup>176</sup> Esta forma de proceder guarda similitud con el procedimiento especial para la Presentación del Informe Anual del Defensor del Pueblo (RCR 94), que se presenta y debate en sesión conjunta de las comisiones de Constitución y Reglamento; y que posteriormente sustenta ante el Pleno.

*El informe entregado será sustentado y debatido ante las comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y otra que tenga competencia en la materia, en sesión conjunta, según disponga el Consejo Directivo y en el término de los 15 días posteriores a la recepción del informe.*

*Con la aprobación de la mayoría de ambas comisiones, en votación separada, se procederá a que el gobernador regional, sustente su informe para conocimiento del Pleno del Congreso; o se podrá acordar solicitar al Pleno el nombramiento de una comisión investigadora, precisando el asunto.*

En la posibilidad de que el gobernador regional se negara a comparecer ante el Congreso, incurriría en infracción a la Constitución, y para seguir el procedimiento reglamentado en esta materia<sup>177</sup> se requiere modificar la Constitución (CP 99). De resolver por el procedimiento de comisión investigadora, se sigue la regulación fijada en la Constitución (CP 97) y el Reglamento<sup>178</sup>.

De acuerdo a la legislación vigente ni el Congreso (en razón de competencia)<sup>179</sup>, ni el Consejo Regional (por no tener competencia explícita)<sup>180</sup>, pueden ejercer sanción política a un gobernador regional. Para ello sería necesario modificar las leyes orgánicas correspondientes y otorgar tal atribución para que la tramite el Consejo Regional, que sería el órgano competente según la distribución constitucional.

#### **4.5.2. Medidas extraordinarias**

La Constitución prevé que el Presidente de la República pueda dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso, el cual puede derogar o modificar la referida norma. (CP 118.19).

---

<sup>177</sup> Cfr. RCR 89.

<sup>178</sup> Cfr. RCR 88.

<sup>179</sup> Cfr. CP 100.

<sup>180</sup> Cfr. LOGR 30 y 31.

Según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>181</sup>, cuando los indicadores de desempeño financiero o presupuestario comprometan estándares de gestión previamente establecidos y exista grave riesgo de la economía nacional y del proceso de descentralización, se pueden dictar medidas temporales y extraordinarias en materia económica y financiera.

Ante tal circunstancia, se dispone que el Congreso tome conocimiento y adopte las decisiones que le correspondan de acuerdo a la Constitución y la Ley. Sin embargo, en este campo no existe regulación acerca de lo que puede hacer el Congreso, vacío que eventualmente se enfrenta con la propuesta sobre comparecencia.

Lo que ha aplicado el Poder Ejecutivo a casos concretos de gobiernos regionales es una legislación ordinaria en materia de económica financiera que tiene dos alcances:

- Suspensión temporal de las operaciones en las cuentas bancarias de aquellas dependencias en donde surjan situaciones de conocimiento público que pongan en riesgo el adecuado uso de los fondos públicos asignados. En tal caso se procede con la sola solicitud del titular de los siguientes organismos: Contraloría General de la República, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio del Interior<sup>182</sup>.
- Ante la situación descrita y con la finalidad de mantener la operatividad de la entidad regional, la adecuada ejecución de gasto y la prestación de servicios, se crea una unidad ejecutora, extraordinaria, transitoria y especial, que recibe las transferencias de recursos vinculadas, opera bajo responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas y control de la Contraloría General de la República<sup>183</sup>.

Aquí se tiene un procedimiento extraordinario con incidencia sobre la asignación de competencias que no tienen el rango de ley.

---

<sup>181</sup> Cfr. LOGR 90-A.

<sup>182</sup> El organismo ejecutor es la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Se fundamenta en el artículo 53 del Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, aprobado por el Decreto Supremo 035-2012-EF, modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 30115, Ley de equilibrio financiero del presupuesto del sector público para el año fiscal 2014. No afecta gastos corrientes de personas, gastos corrientes de funcionamientos y obligaciones vinculadas a programas sociales.

<sup>183</sup> Ley 30231, Ley que dicta medidas para uso adecuado de los recursos públicos en los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como para asegurar prestación adecuada de los servicios a la población.

Siendo medidas extraordinarias del Poder Ejecutivo, que como en el caso de los Decretos de Urgencia<sup>184</sup> deben estar sometidas a control político del Congreso, y eventualmente también del Consejo Regional respectivo de acuerdo a la asignación competencial vigente, y sobre lo cual tiene responsabilidad política la entidad que solicitó la medida, se debe establecer un procedimiento de control.

En ese sentido, se plantea una adición al artículo 91 del Reglamento referido al procedimiento de control sobre los decretos de urgencia:

*El Presidente de la República dará cuenta al Congreso de las decisiones del Poder Ejecutivo en relación a gobiernos regionales y gobiernos locales, que supongan medidas de naturaleza transitoria, extraordinaria o especial, en materia económica financiera.*

*Para tal efecto se seguirá el procedimiento descrito en los literales a) y b) del presente artículo, correspondiendo el rol de informante a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.*

#### **4.6. LOS DEBERES DE LOS CONGRESISTAS RESPECTO DE SU CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL**

El Reglamento del Congreso señala que los congresistas tienen, entre sus deberes funcionales, la obligación de «mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes»<sup>185</sup>.

Esta norma implica en la práctica parlamentaria un conjunto amplio de labores, por lo que deben atender las denuncias de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones con las dependencias del Estado. Incluye también el informe a la ciudadanía de su actuación parlamentaria.

Por su lado, la Ley de Bases de la Descentralización señala que los congresistas son el vínculo de relación entre los gobiernos regionales y locales y el Congreso<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> Cfr. RCR 91.

<sup>185</sup> Cfr. Reglamento, artículo 23 f.

<sup>186</sup> Cfr. LBD 50.

Los congresistas peruanos no sólo son representantes de la Nación, además tienen obligaciones y deberes funcionales para con una comunidad asentada y organizada territorialmente. En ese sentido, la vinculación de cada representante con el todo no permite desconocer que, entre el representante y los electores de la circunscripción en la que fue elegido, existe una relación concreta<sup>187</sup>.

¿Cuán intensa es esa relación? Depende de elementos del sistema político electoral y del propio sistema de partidos de que se trate. La relación puede ser sumamente intensa en el caso del sistema mayoritario en distritos uninominales pequeños, como en el caso inglés, o puede ser tenue cuando se eligen diputados por un sistema proporcional y con listas bloqueadas y cerradas, como el caso español.

Puede ser un tanto más fuerte si acaso los electores tienen la posibilidad de algún tipo de voto preferencial, que mengua, en algo o en mucho, el poder de las organizaciones políticas, como puede ser en casos tan diferentes como el alemán<sup>188</sup> o el peruano.

También vale la pena considerar, al menos en el caso peruano, que es una relación en la que los congresistas responden a una misma circunscripción que los gobernadores regionales; y que puede ser más o menos exigida su presencia dependiendo de su vinculación con los movimientos regionales que tienen representación en el Gobierno Regional.

Desde el lado del propio parlamento existen factores condicionantes a considerar en el desempeño de sus integrantes. El tamaño del Congreso, es uno de ellos, considerando la dinámica demográfica<sup>189</sup>.

Si bien la distribución de los 130 congresistas peruanos es bastante cercana a la estructura poblacional departamental (equidad democrática), tener un número constitucionalmente fijo genera dificultades crecientes en la relación congresista/población, pues la capacidad de cobertura y atención es cada vez menor por el crecimiento demográfico, el tiempo, la distancia y probablemente la oportunidad.

---

<sup>187</sup> CONSEJO DE ESTADO (2006), «V. Reforma del Senado», *Informe sobre modificación de la Constitución española*, Madrid p. 232 ss.

<sup>188</sup> Cfr. VIDAL PRADO, C. (2011), «El sistema electoral Alemán como modelo: ventajas e inconvenientes», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 26, Madrid.

<sup>189</sup> Como consecuencia de ambos cambios, en las últimas décadas se ha pasado de 26 representantes por millón de habitantes al de 4 representantes por millón; casi al nivel de los parlamentos unicamerales de los países más poblados. La tasas actuales son de 229 mil habitantes por congresista; cuando en España, considerando el Congreso de los Diputados, el promedio está en 135 mil habitantes; o en Ecuador, país vecino de congreso unicameral, es de 112 mil.

Examinando esta situación, la realidad peruana presenta situaciones muy dispares: una representación numerosa para una población concentrada en un territorio pequeño que implica débil identificación específica con una comunidad. Circunscripciones con exigente necesidad de gestión pública para enfrentar dispersión, alta pobreza y baja competitividad, asociada a débil representación parlamentaria<sup>190</sup>.

También están los casos de espacios libres, valiosos como reserva ecológica, frágiles frente a la explotación de sus recursos naturales, donde el costo de la distancia es sustantivo para la relación representante-representados. Finalmente, una asignación de recursos parlamentarios similar para todos los congresistas cuando son significativamente distintas las realidades con las cuales se deben relacionar.

Pero heterogeneidad y distancia no son solo un problema de representación, también se manifiestan como desafío para configurar una gestión pública que combine intereses nacionales y realidades regionales y locales.

A partir de la comprensión de la complejidad del problema y considerando la necesidad de control político de la acción conjunta del Estado (tres niveles del Estado) en cada una de las circunscripciones, se requiere de una mejor representación parlamentaria en términos institucionales, en ese sentido un camino puede ser el funcionamiento del grupo departamental<sup>191</sup> que ejerza labor de seguimiento y control de la gestión pública de la acción del Estado en su circunscripción, recogiendo experiencias positivas ya implementadas.

Se propone entonces una modificación que agregue un literal al artículo 23 del Reglamento referido a los deberes funcionales de los congresistas, por el cual se incluya un informe anual sobre la gestión pública en el departamento, que sea alcanzado en el periodo previo al debate de la moción que presente la Comisión de Descentralización.

El contexto de la descentralización, como respuesta a las realidades territoriales, supone una acción de seguimiento y control de la misma calidad; por ejemplo, indicadores posibles pueden ser la eficacia de la inversión pública en el departamento o el grado de coordinación de la gestión pública intergubernamental.

---

<sup>190</sup> Además de que los pobres y los lejanos, y en principio quienes los representan tiene relativamente una menor «voz» y un menor «peso».

<sup>191</sup> En la experiencia española el grupo parlamentario territorial es potestativo y está normado sólo en el Reglamento del Senado, 33.

En esa medida, la administración del Congreso debe procurar el mejoramiento de instrumentos y capacidades de equipo con recursos humanos y plataformas tecnológicas para la atención de los ciudadanos y el seguimiento de las políticas públicas en las circunscripciones en relación con la «semana de representación»<sup>192</sup>.

#### 4.7. CONSIDERACIONES FINALES: CONGRESO Y CONSEJOS REGIONALES

La Constitución dispone que los «poderes del Estado [...] se descentralizan conforme a ley» (CP 188) y la Ley de Bases de la Descentralización señala que los Poderes Legislativo y Ejecutivo no pueden afectar ni restringir las competencias constitucionales exclusivas de los gobiernos regionales y locales<sup>193</sup>.

Haber establecido Gobiernos Regionales dotados de autonomía política ha significado un grado de descentralización del Poder Legislativo, en relación con los Consejos Regionales, que son órganos normativos y de fiscalización de acuerdo a las atribuciones señaladas en la Constitución y en su ley orgánica.

Corresponde entonces al Congreso legislar y controlar en relación con el Estado *unitario y descentralizado*, a su acción nacional, a la gestión articulada y cooperativa entre niveles de gobierno en la perspectiva del desarrollo integral y armónico. Y a los Consejos Regionales les compete cumplir su cometido normativo y fiscalizador con los poderes necesarios en su ámbito de competencia y en cumplimiento de su misión. Este debiera ser el principio general a seguir.

En este asunto también rige el principio de competencia<sup>194</sup>, es decir, si el órgano parlamentario (o normativo y fiscalizador) está actuando en materia legislativa o de control político en el ámbito que tiene constitucionalmente atribuido, pues no se puede contradecir la autonomía asignada.

Dos líneas de reflexión, sobre fiscalización y legislación, permiten ilustrar acerca de las dificultades de la situación y las tareas a desarrollar:

---

<sup>192</sup> Los congresistas tienen obligación de constituirse individualmente o como grupo, durante 5 días laborables continuos al mes, en la circunscripción electoral de procedencia. RCR 23 f).

<sup>193</sup> Cfr. LBD 10.2.

<sup>194</sup> Cfr. TORRES MURO, I (1998), Las comisiones parlamentarias de investigación, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 62-66. El criterio es explicado en relación con los límites de las comisiones investigadoras de las Cortes y de las Asambleas Autonómicas en España. No basta el interés público del objeto de investigación, importa también que se encuentre dentro de su ámbito competencial. No se puede controlar organismos públicos que no están sometidos a su control.

- Un problema significativo es el pequeño grado de control político y de fiscalización que ejercen los Consejos Regionales en un contexto en que se denuncia situaciones de corrupción en la gestión pública regional y debilidades de los sistemas nacionales de control administrativo.

Las preguntas inmediatas son: ¿tiene el Congreso límites en materia de fiscalización en relación con la gestión pública regional y local?, ¿hasta dónde llegan los poderes y capacidades de comisión investigadora del Congreso en esos ámbitos?

Pero también se pueden plantear otras de mayor calado, sobre control político de las autoridades e intervención para obligar al cumplimiento de políticas nacionalmente acordadas<sup>195</sup>.

En general, la práctica parlamentaria ha interpretado que las formulas existentes permiten actuaciones extensivas, en especial en materias de comisiones investigadoras. Al mismo tiempo, el equilibrio de poderes en el nivel intermedio apenas ha sido objeto de evaluación, estando dominado por la lógica presidencialista y las limitaciones de poderes, atribuciones y recursos<sup>196</sup>.

Sin embargo, la normativa vigente<sup>197</sup> proporciona un hilo de reflexión a seguir, pues la consideración de la división vertical de poderes vigente conduce a la revisión del Reglamento del Congreso de manera conjunta con las atribuciones de los Consejos Regionales en materia de la función de fiscalización que ejercen ambos, de manera coherente con el principio

---

<sup>195</sup> En el Perú no existe una regla semejante a la española, en relación con el incumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas de obligaciones que la Constitución y otras leyes impongan, o la actuación que atente gravemente contra el interés general; que incluye un procedimiento a seguir, para obligar al cumplimiento forzoso y que requiere de la aprobación del Senado. Ver CE 155 y Reglamento del Senado de España 189.

<sup>196</sup> En ese sentido es parte de la agenda sustantiva de investigación del derecho parlamentario en el Perú.

<sup>197</sup> La Constitución señala que los Consejos Regionales son el «órgano normativo y fiscalizador» (CP 191). La Ley de Bases anota que «los gobiernos regionales [...] son fiscalizados por el Consejo Regional [...] conforme a sus atribuciones propias» (LBD 21.1). La LOGR, señala la atribución del Consejo Regional de «fiscalizar la gestión y conducta pública de los funcionarios del Gobierno Regional y, dentro de ello, llevar a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional» (LOGR 15 k); pero añade que el Gobierno Regional «está sujeto a fiscalización permanente del Congreso de la República, del Consejo Regional y la ciudadanía, conforme a ley y al Reglamento del Consejo Regional» (LOGR 75 a). Va por cuerda separada el control que se deja a la Contraloría General y al sistema administrativo correspondiente (LOGR 75 b).

de competencia y con los criterios constitucionales de política permanente, proceso progresivo y ordenado para una asignación adecuada de competencias.

- Una segunda línea de reflexión es sobre las capacidades normativas, pues las ordenanzas regionales expresan tanto impulso como direccionalidad en los asuntos de competencia de los Gobiernos Regionales, ejerciendo su autonomía política.

Sobre este asunto se ha explicado las insuficiencias en la definición del tipo de competencias y la necesidad de mayor precisión en la asignación legal, y simultáneamente la responsabilidad del Poder Ejecutivo para mejorar la articulación en la gestión pública intergubernamental.

En el caso peruano, si bien la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha contribuido a clarificar las características y principios que deben regir el funcionamiento del Estado *unitario y descentralizado*, la profundización del proceso corresponde en gran medida al impulso del legislador nacional y depende de la iniciativa política tanto del Poder Ejecutivo como de los Gobiernos Regionales.

En ese contexto, es responsabilidad del Congreso respetar el sentido progresivo y finalista del principio de irreversibilidad del proceso y facilitar la mayor colaboración de poderes posible. Evidentemente, esto contrasta con la experiencia española, en la que la construcción del Estado de las autonomías no es producto solo de la ley, sino que en parte muy importante es obra de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>198</sup>.

Las reglas institucionales existentes dan cuenta de la diferencia entre la aplicación del «principio dispositivo» del caso español y la asignación supraordinada de competencias en «lista única» a los gobiernos regionales, en el caso peruano.

---

<sup>198</sup> Sobre este tema ver GARCÍA ROCA, J (2009) «La Experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España», Porrúa, México, RUBIO LLORENTE, F (2012), «La España de las Autonomías» en *La Forma del Poder, Estudios sobre la Constitución*, Tercera Edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 753-768. También MUÑOZ MACHADO (2007) y AJA (2014).

Vale la pena señalar adicionalmente que varias de las modificaciones propuestas en este texto también implican cambios en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y, en específico, en las atribuciones del Gobernador Regional.

Finalmente, enfrentar el problema supone un juego de actores que debe evitar la suma cero, pues de lo que se trata es de encontrar un arreglo de competencias entre el Congreso y los Consejos Regionales, en las funciones de legislación, fiscalización y control, con los criterios constitucionales señalados y que contribuya a la efectividad en la acción conjunta del Estado.

## 5. CONCLUSIONES

1. La descentralización en el Perú modifica de manera sustantiva la división vertical de poderes. Ella se explica por las graves desigualdades territoriales existentes y tiene como finalidad garantizar a los ciudadanos el logro del desarrollo integral y equilibrado.
2. La definición de *unitario* y *descentralizado* implica una forma de organizar el Estado y de llevar adelante la gestión pública. Entraña no pocas tensiones entre intereses generales y realidades regionales. El Congreso debe ejercer sus funciones legislativas y de control para garantizar la acción conjunta y efectiva del Estado, así como facilitar el mejor desarrollo del proceso de descentralización, en interés de los ciudadanos.
3. La técnica utilizada en Perú para atribuir competencias a los gobiernos regionales es la de *lista única* de asignación o *parámetro natural* de control, según lo denomina el Tribunal Constitucional. Como tal, constituye un punto de partida político, jurídico y también metodológico para el ejercicio de las funciones del Congreso y para el control constitucional.
4. La mayor complejidad alcanzada por el proceso de descentralización requiere una mejor definición en las competencias asignadas y mayor precisión en la tipología señalada por ley, para contribuir a la gestión pública articulada y a que los Gobiernos Regionales ejerzan de manera cabal la direccionalidad política que les es propia. Corresponde al Congreso ejercer un impulso político en esta dirección con lealtad constitucional.

5. El Congreso de la República tiene la facultad de realizar cambios en la distribución de competencias no solo mediante la modificación constitucional sino también de las leyes orgánicas de desarrollo, bajo las reglas vigentes y con suficiente motivación.

El ejercicio de esta atribución por el Congreso supone un comportamiento al amparo de la colaboración entre poderes y con los límites que la jurisprudencia constitucional ha señalado, pues no puede retrotraer el proceso de descentralización, tampoco entorpecer su marcha y menos aún vaciar de contenido la asignación realizada.

6. Es necesaria la adecuación de los procedimientos parlamentarios considerando la división vertical de poderes vigente y el mejor cumplimiento de sus funciones en relación con los gobiernos regionales.

Para tal fin se propone las siguientes modificaciones en el Reglamento del Congreso:

- a) La responsabilidad de todas las comisiones ordinarias en el seguimiento de la asignación de competencias, de las relaciones intergubernamentales y de la gestión pública descentralizada, dentro del ámbito de su especialidad.
- b) La responsabilidad de la Comisión de Descentralización de impulsar el pronunciamiento del Pleno en relación con la estrategia de conducción y el desempeño del proceso, motivada por su evaluación anual y la vinculación del tema con los deberes primordiales del Estado.
- c) Incorporar el análisis de impacto competencial al procedimiento legislativo, como parte del estudio y dictamen de las iniciativas de organización y funciones, sobre la base de informes técnicos de la dependencias especializadas del Poder Ejecutivo y el desarrollo en el Congreso de principios, criterios y metodologías para evaluarlo.
- d) La posibilidad de que la Comisión de Descentralización emita un informe de impacto competencial sobre dictámenes aprobados en otras comisiones y que no hayan sido tramitados por ella o a solicitud del Pleno, de manera previa al debate.

- e) La formalización de procedimientos para la comparecencia de gobernadores regionales ante las comisiones y eventualmente ante el Pleno, considerando las particularidades de su cargo y de manera conforme con las normas constitucionales.
  - f) El sometimiento a control parlamentario de las medidas transitorias, extraordinarias o especiales que adopte el Poder Ejecutivo en materias económicas y financieras y con relación a gobiernos regionales.
  - g) La presentación, por parte del grupo parlamentario departamental, de un informe anual acerca de la gestión pública del Estado en el ámbito del cual procede, como ejercicio de las obligaciones funcionales como congresistas.
7. Es responsabilidad del Congreso definir una estrategia en materia de descentralización del Poder Legislativo, coherente con los criterios constitucionales de política permanente, proceso ordenado y asignación adecuada de competencias, funciones y recursos.
8. La revisión de las funciones y procedimientos parlamentarios de legislación y control político/fiscalización en el Reglamento del Congreso de la República, debe considerar el contexto vigente de la división vertical de poderes y realizarse en paralelo con el examen de las atribuciones de los Consejos Regionales que, conforme a la Constitución, son órganos normativos y fiscalizadores.

## ANEXOS

### TEXTO LEGAL DE LA PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA<sup>199</sup>

Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso por el que se propone modificar los artículos, 23, 34, 68, 76 del Reglamento del Congreso de la República y añadir el artículo 96.

#### RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO XX/2015-CR

#### **Artículo 1. Informe de gestión pública en el ámbito departamental**

Agregase el literal i) al artículo 23 Deberes Funcionales, del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

#### ***Artículo 23. Los congresistas tienen la obligación:***

[...]

*i) De participar en el Grupo Parlamentario Departamental que reúne a los representantes de cada distrito electoral, el cual debe de evaluar y emitir un informe acerca de la gestión pública de los tres niveles de gobierno en su circunscripción. El informe es elevado para conocimiento del Pleno y de la opinión pública al inicio de cada periodo anual de sesiones y puede dar lugar a mociones de orden del día.*

---

<sup>199</sup> Conforme a la práctica parlamentaria y las reglas de técnica legislativa, los textos resaltados en negrita corresponden a modificaciones introducidas o textos nuevos de la proposición.

## **Artículo 2. Criterio de organización de comisiones**

Modifícase el texto del primer párrafo del artículo 34 las Comisiones, definición y reglas de conformación, del Reglamento del Congreso de la República, quedando su texto en los siguientes términos:

### ***Artículo 24***

*Las comisiones son grupos de trabajo especializados de congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y de los asuntos relevantes para la marcha de la República; y, en particular de los sectores que conforman la Administración Pública del Estado, lo cual comprende la asignación de competencias por niveles de gobierno, el funcionamiento de las relaciones entre ellos y la gestión pública descentralizada. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia [...]*

## **Artículo 3. Moción anual sobre la descentralización**

Agregase un segundo párrafo al literal e) del artículo 68 Mociones de Orden del Día, del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

### ***Artículo 68***

[...]

e) *Pedidos para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional.*

*La moción de orden del día que anualmente presenta la Comisión de Descentralización sobre evaluación del proceso de descentralización no requiere de votación para su admisión a debate y tiene tratamiento preferente antes de que finalice la segunda legislatura. Para ello se convoca sesión especial del Pleno, con la presencia del Presidente del Consejo de Ministros. Culminado el debate se vota el contenido de la Moción.*

[...]

#### **Artículo 4. Informe de impacto competencial**

Agregase el numeral 5 al artículo 76 Requisitos Especiales, del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

##### ***Artículo 76***

*[...]*

***5. En los casos de proposiciones legislativas que afecten la asignación competencial entre niveles de gobierno, el análisis de los efectos sobre la legislación nacional, incluye el sustento detallado de la pertinencia y oportunidad de la propuesta, así como su compatibilidad con la Constitución y la legislación orgánica vigente.***

***De tratarse de modificación de ley orgánica en materia de asignación de competencias, debe sustentar su adecuación a los criterios dispuestos en la Ley de Bases de la Descentralización o la consideración de otros adicionales, por su importancia y pertinencia.***

***Las dependencias técnicas correspondientes de la Presidencia del Consejo de Ministros, emitirán el informe requerido, el cual es requisito para proceder a dictamen.***

#### **Artículo 5. Informe de la Comisión de Descentralización sobre competencias**

Agregase un párrafo final al artículo 77 Envío a comisiones y estudio, del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

##### ***Artículo 77***

*[...]*

***En los casos de proposiciones legislativas que afecten la asignación competencial entre niveles de gobierno, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, emite un informe de impacto competencial sobre un dictamen aprobado, en los casos***

*en que no haya sido tramitado por ella o a pedido del Pleno del Congreso, el cual será alcanzado a la Presidencia del Congreso e incorporado al expediente legislativo correspondiente de manera previa a su debate en el Pleno.*

## **Artículo 6. Control de medidas de urgencia sobre Gobiernos Regionales y Municipalidades**

Agregase un párrafo final al artículo 91 Procedimiento de control sobre decretos de urgencia, del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

### **Artículo 91**

[ ... ]

*El Presidente de la República dará cuenta al Congreso de las decisiones del Poder Ejecutivo en relación a gobiernos regionales y gobiernos locales, que supongan medidas de naturaleza transitoria, extraordinaria o especial, en materia económica financiera.*

*Para tal efecto se seguirá el procedimiento descrito en los literales a) y b) del presente artículo, correspondiendo el rol de informante a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.*

## **Artículo 7. Comparecencia de Gobernadores Regionales**

Agregase el artículo 96 al Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

### **Procedimiento para la comparecencia de los Gobernadores Regionales**

*Artículo 96.- La comparecencia obligatoria de los gobernadores regionales ante el Congreso, de conformidad con el artículo 191 de la Constitución, se ajusta al siguiente procedimiento:*

- a) *La invitación a informar sobre una materia en una Comisión será acordada en el seno de la misma y se hará efectiva mediante oficio del Presidente refrendada por el Secretario, dando cuenta a la Mesa Directiva del Congreso.*

*Un gobernador regional puede asistir e intervenir en el debate en comisiones sobre asuntos de su competencia, en las mismas condiciones que los congresistas, sin derecho a voto.*

- b) *El Pleno del Congreso acuerda la presentación de un informe específico por parte de un gobernador regional, mediante el procedimiento de moción de orden del día. El acuerdo es comunicado por la Presidencia del Congreso, señalando los asuntos o situaciones de su responsabilidad a que se referirá el informe.*

*El gobernador regional hará llegar el informe solicitado por escrito dentro de los 15 días posteriores a la recepción de la comunicación respectiva.*

*El informe entregado será sustentado y debatido ante las comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y otra que tenga competencia en la materia, en sesión conjunta, según disponga el Consejo Directivo y en el término de los 15 días posteriores a la recepción del informe.*

*Con la aprobación de la mayoría de ambas comisiones, en votación separada, se procederá a que el gobernador regional, sustente su informe para conocimiento del Pleno del Congreso; o se podrá acordar solicitar al Pleno el nombramiento de una comisión investigadora, precisando el asunto.*

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

AJA FERNÁNDEZ, E.

2003 *El Estado Autonómico*, Alianza Editorial, Madrid.

AJA FERNÁNDEZ, E.

2014 *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid.

ALBERTI ROVIRA, E.

2004 «La Representación Territorial», en *Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, #3, Universidad de Oviedo.

ALVITES, E.

2014 «El estado actual del proceso de descentralización», en *Revista Peruana de Derecho Constitucional, Nueva Etapa*, N° 7, Centro de Estudios Constitucionales, Lima.

BASADRE, J.

1931 *Perú Problema y Posibilidad, Ensayo de una síntesis de la evolución histórica del Perú*, F y E Rosay, Lima.

CONSEJO DE ESTADO

2006 *Informe sobre Modificaciones de la Constitución Española*, Madrid.

2009 *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación electoral del Régimen Electoral General*, Madrid.

DE CABO, A.

1994 «Nota sobre el bloque de constitucionalidad», en *Jueces para la Democracia*, N.º 24.

FERNÁNDEZ, J.

2006 «La Representación Territorial: Representación Política o Representación de Intereses» en *Teoría y Realidad Constitucional* #17, UNED, Madrid 2006, p. 332.

FERRANDO BADÍA, J

1986 *El estado unitario, el federal y el estado autonómico*, Tecnos, Madrid.

FOSSAS ESPALDER, E.

2008 «El principio dispositivo en el estado autonómico» en *Revista de Derecho Político*, N.º 71-72, UNED, Madrid.

GARCÍA ESCUDERO, P.

2006 «La Reforma Constitucional del Senado: cuestiones a resolver», en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma Constitucional, Texto y debates académicos*; Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

2010 «Las Funciones de un Futuro Senado: cuestiones resueltas en el Informe del Consejo de Estado», en *Treinta años de Constitución, Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia. pp. 87-111.

GARCÍA ROCA, J.

1993 «Los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas», *Cuadernos y Debates* 42, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

2000 «Del principio de la División de Poderes», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N.º 108, Madrid.

2008 «Tipos de normas de deslinde y criterios para la distribución de competencias» en *SÁEZ HIDALGO, I (director) Derecho Público de Castilla y León, Junta de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid.

2009 «División territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía Local», en *CASAS, ME y RODRIGUEZ-PIÑERO, M. Comentarios a la Constitución Española XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer.

2009 *La Experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España*, Porrúa, México.

GARCÍA ROCA, J. (editor)

2014 «Pautas para una reforma de la Constitución (un informe para el debate)», Instituto de Derecho Parlamentario-UCM, Aranzadi, Navarra.

GIL ROBLES, JM.

1986 *Control y Autonomías*, Civitas, Madrid.

JIMENEZ, WG.

2012 «Tres inconsistencias de la Constitución del 91 frente al tema territorial», en *Revista Prolegómenos-Derechos y Valores, Volumen XV, N° 28*, Bogotá.

KELSEN, H.

1983 *Teoría General del Derecho y del Estado*, (traducción de Eduardo García Máynez), UNAM, México.

KELSEN, H.

1988 «El Problema del Parlamentarismo» (título original *Das Problem des Parlamentarismus*, 1925, traducción de Manuel Atienza) en *Escritos sobre la Democracia y el Socialismo*, selección y presentación de Juan Ruiz Manero, Debate, Madrid.

LANDA, C.

2014 «Descentralización y Jurisprudencia constitucional», en *Revista Peruana de Derecho Constitucional Nueva Etapa, N.º 7*, Centro de Estudios Constitucionales, Lima.

LÓPEZ GUERRA, L.

2009 «De la Organización territorial del Estado», en *CASAS, ME y RODRIGUEZ-PIÑERO, M. Comentarios a la Constitución Española XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer.

MUÑOZ MACHADO, S.

2007 *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Iustel, Madrid.

2013 *Crisis y Reconstitución de la Estructura Territorial del Estado*, Iustel, Madrid.

OLIVER ARAUJO, J.

2011 *Los sistemas electorales autonómicos*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Atonómics, Barcelona.

PAREDES, F.

2012 Representación territorial en contexto unitario y heterogéneo, en Proposición 1, *Revista Peruana de Estudios Parlamentarios y Gobernabilidad*, Lima.

PEGORARO, L.

2010 «Las definiciones de los ordenamientos descentralizados en los estatutos de las regiones italianas y de las comunidades autónomas»; en *R.V.A.P. N° 86*. Traducción del original («Le definizioni degli ordinamenti decentrati negli statuti delle Regioni italiane e delle comunidades autónomas») por Juan Ignacio Ugartemendia y Ana María San Miguel.

REYNOSO, D.

2004 «Representación Territorial y Democracia», en *Economía, Sociedad y Territorio #15*, El Colegio Mexiquense. México.

ROBINSON, P.

2012 *Manual del Proceso Legislativo*, 2da. Edición, Congreso de la República del Perú, Oficialía Mayor, Lima.

RUBIO CORREA, M.

2011 *El Estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Fondo Editorial, PUCP, Lima.

RUBIO LLORENTE, F.

2012 *La Forma del Poder, Estudios sobre la Constitución*, Tercera Edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

SÁNCHEZ MUÑOZ, O.

2010 «Reflexiones sobre el control parlamentario de los gobiernos de las comunidades autónomas», en *Treinta años de Constitución, Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia.

SARTORI, G.

1999 «En defensa de la representación», en *Claves de la razón práctica*, N° 91, Madrid.

SEIJAS VILLADANGOS, E.

2008 «Organización Territorial del Estado y Castilla y León» en SÁEZ HIDALGO, I. (Dir.) *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid.

SOLAZABAL, J.

1986 «Representación y Pluralismo Territorial», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* # 50, Madrid.

TARAZONA, R., NECIOSUP, V.H. y DURAN, P.

2012 *Reglamento del Congreso de la República Concordado*, 1ra. Edición, Congreso de la República del Perú, Oficialía Mayor, Lima.

TORRES MURO, I.

1998 *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

VERA SANTOS, JM.

2014 «Algunas precisiones terminológicas doctrinales, curiosamente olvidadas referidas a la definición territorial de cualquier Estado» (también España), en OLIVER, J. (Dir.) en *El futuro territorial del Estado español*, Tirant lo Blanch, Valencia.

VIVER I PI-SUNYER, C.

1989 *Materias Competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel Derecho, Barcelona.

VIDAL PRADO, C.

2011 «El sistema electoral Alemán como modelo: ventajas e inconvenientes», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N.º 26, Madrid.

## **A) SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ**

### ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES

2105 «Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional», ANGR, Lima.

### CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

«Informe de Evaluación del Proceso de Descentralización» correspondientes a los periodos 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2104, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, Lima.

### CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2014 Estudio sobre el Proceso de Descentralización, Lima.

### PROGRAMA PRODESCENTRALIZACION DE USAID

2015 Informe Anual sobre el estado del proceso de descentralización 2014, Lima.

## **OTROS INFORMES**

### ESTRADA, H. y PEREA A.

2010 Evolución de la Representación Territorial del Congreso: 1956-2011. Informe Temático 07/2010-2011, Área de Servicios de Investigación, Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, Congreso del Perú.

### ESTRADA, H; PEREA, A. y PAREDES F.

Evolución de la Representación Territorial del Congreso a nivel departamental: 1956-2011, Informe Temático 12/2010-2011, Área de Servicios de Investigación, Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, Congreso del Perú.

## **B) SOBRE EL SENADO Y LA COMISIÓN GENERAL DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

GARCÍA-ESCUADERO, P. (1994), «La Comisión General de las Comunidades Autónomas: Balance de seis meses de reforma del Reglamento del Senado»,

en La Reforma del Senado, Senado y Centro de Estudios Constitucionales, *Cuadernos y Debates* N.º 53, Madrid.

RIPOLLES, M.R. (1995), «La Participación del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado», en *Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 1, Madrid.

RIPOLLES, M.R. (2002), «Breve nota sobre la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, N.º 8.

## INFORMES

AJA, E. GARCÍA ROCA, J. y MONTILLA, J.A. (2014), «Valoración General del Estado Autonómico durante 2013», en *Informe Comunidades Autónomas 2013*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

AJA, E. GARCÍA ROCA, J. y MONTILLA, J.A. (2015), «Valoración General del Estado Autonómico durante 2014», en *Informe Comunidades Autónomas 2014*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

LOPEZ MORENO DE CALA, M (2014) «El Senado», en *Informe Comunidades Autónomas 2013*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

TORNOS MAS, J. (2012) «Valoración General», en *Informe Comunidades Autónomas 2011*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.

VILLARINO J. (2012), «El Senado», en *Informe Comunidades Autónomas 2011*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.