



## RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 7 de mayo de 2020, se votó el Expediente 00004-2016-PI/TC, aprobándose por unanimidad el proyecto de sentencia presentado por el magistrado ponente Blume Fortini, con el fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada y los votos en fecha posterior de los magistrados Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera.

Conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Resolución Administrativa 056-2020-P/TC, publicada el 25 de abril de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Pleno del Tribunal Constitucional, por acuerdo tomado en la sesión no presencial del 28 de mayo de 2020, autorizó que se publiquen el texto de la ponencia y los votos mencionados *supra*, que serán suscritos por los magistrados en su oportunidad para su notificación.

Lima, 2 de junio de 2020

**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso del Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima | 2

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0004-2016-PI/TC

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7 de mayo de 2020

### **Caso del Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima**

COLEGIO DE ABOGADOS DE HUAURA C. GOBIERNO REGIONAL DE LIMA

#### **Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL, que aprueba el Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima

Magistrados firmantes:

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**FERRERO COSTA**

**MIRANDA CANALES**

**BLUME FORTINI**

**SARDÓN DE TABOADA**



## TABLA DE CONTENIDOS

### I. ANTECEDENTES

- A. PETITORIO CONSTITUCIONAL
- B. DEBATE CONSTITUCIONAL
  - B.1 DEMANDA
  - B.2 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

### II. FUNDAMENTOS

- §1. CUESTIÓN PREVIA
- §2. AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES
- §3. PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y PRINCIPIO DE COMPETENCIA
- §4. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y PARÁMETRO DE CONTROL
- §5. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN Y PROMULGACIÓN DE ORDENANZAS REGIONALES
- §6. LA OBSERVACIÓN Y LA INSISTENCIA EN LA APROBACIÓN DE LAS NORMAS
- §7. EFECTO DE LA PRESENTE SENTENCIA

### III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 7 días del mes de mayo de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada. Se deja constancia que los magistrados Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera votarán en fecha posterior.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 25 de febrero de 2016, el Colegio de Abogados de Huaura solicita que se declare inconstitucional por la forma la Ordenanza Regional 026-2015-CR-RL, que aprueba el Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima.

Asimismo, como pretensión subordinada, el demandante solicita que este Tribunal declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 5, 13, 65 (literal “c”), 82 (literales “a” y “b”), 86, 89, 91 (literal “d”) y 92 del Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima, aprobado mediante la Ordenanza Regional 26-2015-CR-LR.

Por su parte, con fecha 7 de diciembre de 2017, Humberto Maúrtua Brendell, procurador público regional adjunto, en representación del Gobierno Regional de Lima, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan los argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición impugnada que se resumen a continuación.

##### B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

##### **Inconstitucionalidad por la forma**

- El Colegio de Abogados de Huaura sostiene que la Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL resulta inconstitucional, puesto que su promulgación se produjo mediante un procedimiento de insistencia efectuado por el Consejo Regional de Lima que no se encuentra estipulado en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Además, manifiesta que, si bien los artículos 191 y 192 de la Constitución disponen que los Gobiernos regionales cuentan con autonomía para dictar normas, estas solo pueden regular materias de su competencia.
- En tal sentido, el demandante señala que, en la Sentencia 0020-2005-PI/TC y acumulados, este Tribunal ha indicado que los Gobiernos regionales no pueden expedir normas que resulten contrarias a las competencias establecidas en la Constitución y las leyes de desarrollo constitucional, como la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y la LOGR.
- Asimismo, el demandante pone de manifiesto que, en la Sentencia 0024-2006-PI/TC, este Tribunal señaló que las normas con rango legal que generen conflictos competenciales deberán analizarse a la luz de los principios que conforman el test de competencia, y, a su criterio, la norma cuestionada no supera dicho test.
- Por otra parte, el Colegio de Abogados de Huaura sostiene que este Tribunal, al momento de resolver la presente controversia, debe tomar en cuenta los artículos 10, 13 y 15 de la LBD, toda vez que en dichas disposiciones se desarrollan las competencias de los Gobiernos regionales y su relación con los demás niveles de gobierno.
- Finalmente, el demandante precisa que, de conformidad con la Constitución, la LBD y la LOGR, la facultad para promulgar una ordenanza regional le corresponde al gobernador regional y no al consejero delegado. Por lo tanto, estando a lo expuesto, el Colegio de Abogados de Huaura concluye que existen vicios de forma que sustentan la inconstitucionalidad de la norma objetada.

### **Inconstitucionalidad por el fondo**

- El Colegio de Abogados de Huara sostiene que el Gobierno Regional de Lima, mediante la ordenanza regional cuestionada, se ha atribuido prerrogativas que la Constitución y las normas que integran el bloque de constitucionalidad no establecen.
- Manifiesta que los artículos 5 y 13 de la norma impugnada garantizan a los consejeros regionales del Gobierno Regional de Lima las prerrogativas de preeminencia e inmunidad.
- El demandante sostiene que la inmunidad parlamentaria constituye una prerrogativa en virtud de la cual el parlamentario no puede ser procesado ni preso salvo en caso de delito flagrante. No obstante, advierte que esta solo le corresponden a los congresistas y no a los consejeros regionales.
- Por otro lado, el Colegio de Abogados de Huara afirma que el literal “c” del artículo 21 de la LOGR establece que es una atribución del gobernador regional designar y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cesar a los funcionarios de confianza, sin interferencia ni coacción de ningún otro órgano o autoridad.

- Sin embargo, sostiene que el literal “c” del artículo 65 de la norma impugnada establece límites a dichas atribuciones, dado que estipula un procedimiento especial de fiscalización que concluye con la obligación del gobernador regional para retirar del cargo de confianza a un funcionario público de la entidad. Por consiguiente, frente a tal incompatibilidad, el demandante concluye que la referida disposición es inconstitucional.
- Por otro lado, el demandante alega que los literales “a” y “b” del artículo 86 de la norma impugnada contravienen los artículos 131 y 132 de la Constitución, toda vez que la interpelación y la censura forman parte de los mecanismos de control político propio de la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo.
- El recurrente refuerza su alegato sosteniendo que, de la Constitución, la LBD o la LOGR no se desprende que los Gobiernos regionales hayan sido facultados para realizar el procedimiento de interpelación o censura a funcionarios del Gobierno Regional de Lima. Por ello, concluye que los literales “a” y “b” del artículo 86 de la norma impugnada resultan inconstitucionales.
- El Colegio de Abogados de Huara manifiesta que el artículo 89 de la norma impugnada resulta inconstitucional, puesto que trasgrede las competencias atribuidas al gobernador regional en el inciso “c” del artículo 21 de la LOGR.
- Asimismo, señala que la facultad de determinar la responsabilidad administrativa funcional le corresponde a la Administración Pública, con base en la Ley 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General) y la Ley 30057 (Ley del Servicio Civil), y no al Consejo Regional de Lima.
- El Colegio de Abogados recurrente alega que el artículo 89 de la norma impugnada resulta inconstitucional, puesto que trasgrede las competencias atribuidas al gobernador regional en el inciso “c” del artículo 21 de la LOGR.
- Por otro lado, el demandante indica que, en virtud del literal “d” del artículo 91 de la norma impugnada, se faculta a la Comisión de Investigación a tomar las siguientes medidas: i) requerimiento por conducto notarial en perjuicio del citado renuente, ii) autorización de allanamientos, iii) inicio de acciones legales.
- Al respecto, el Colegio de Abogados de Huaura sostiene que dichas medidas, al ser altamente lesivas de derechos fundamentales, no logran superar el test de proporcionalidad. Siendo esto así, concluye que el artículo 91 de la norma impugnada es inconstitucional.
- Finalmente, sostiene que el artículo 92 de la Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL contraviene el principio constitucional de separación de poderes entre el Consejo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Regional y el gobernador regional, toda vez que dicho consejo establece un régimen intervencionista en la producción normativa de decretos y resoluciones regionales.

## **B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA**

Con fecha 7 de diciembre de 2017, el procurador especializado en lo constitucional del Gobierno Regional de Lima contesta la demanda con los siguientes argumentos:

- El procurador de la parte demandada sostiene que la Ordenanza Regional 26-2015-CR-LR no adolece de vicios de inconstitucionalidad formal, por cuanto esta se aprobó siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 83 del anterior Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima, promulgado a través la Ordenanza Regional 13-2010-CR-GRL.
- Por otro lado, argumenta que el artículo 5 de la ordenanza impugnada no resulta inconstitucional, toda vez que desarrolla materias de su competencia, además de fundamentarse en la autonomía del Consejo Regional de Lima.
- El procurador refiere que la inmunidad de los consejeros regionales, establecida en el artículo 13 de la ordenanza impugnada, se refiere al derecho a la libertad de expresión en el ejercicio de sus funciones, con base en lo estipulado por el artículo 17 de la LOGR.
- Asimismo, señala que el inciso “c” del artículo 65 de la norma impugnada no resulta inconstitucional, debido a que la recomendación del retiro del cargo de confianza a una autoridad del Gobierno regional se sustenta en las atribuciones estipuladas en la LOGR.
- Además, agrega que el artículo 86 de la Ordenanza Regional 26-2015-CR-LR no resulta inconstitucional, puesto que el procedimiento de interpelación a altos funcionarios del Gobierno Regional de Lima respeta las garantías del debido proceso.
- De igual manera, el artículo 89, que regula la recomendación del retiro de confianza y sanción para los funcionarios públicos del Gobierno Regional de Lima, tiene similitud con el TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y por ello este procedimiento no trasgrede la LOGR u otra norma con rango legal conexas.
- Sostiene que el procedimiento de investigación establecido en el artículo 91 de la norma impugnada no adolece de vicios de inconstitucionalidad, por cuanto el referido procedimiento se enmarca en las competencias establecidas por la LOGR.
- Finalmente, el procurador alega que el artículo 92 de la ordenanza impugnada no resulta inconstitucional, por cuanto sostiene que la potestad de fiscalización del Consejo Regional es acorde a la LOGR y la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## I. FUNDAMENTOS

### §1. CUESTIÓN PREVIA

1. El 30 de diciembre del 2010 se publicó la Ordenanza Regional 13-2010-CR-RL, mediante la cual se aprobó el Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima. Cabe resaltar que en el artículo 83 del referido reglamento se atribuía al Consejo Regional de Lima la facultad de insistencia en la promulgación de proyectos de ordenanzas, ante la observación realizada por el gobernador regional.
2. Posteriormente, a través del Acuerdo de Consejo Regional 005-2015-CR/GRL se conformó la Comisión Especial del Estudio y Modificación del Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima, que elaboró el proyecto del Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima, que resultaría finalmente aprobado mediante la Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL, cuyo artículo 81 mantiene una previsión de idéntica naturaleza.
3. Dicha disposición establece lo siguiente:

La autógrafa de la Ordenanza Regional será promulgada por el Gobernador Regional dentro del plazo quince días hábiles. En caso que establezca observaciones las presenta al Consejo Regional en el término de quince días hábiles.

Las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero correrán en el expediente que dio origen a la ordenanza observada. Su reconsideración por el Consejo Regional requiere del voto favorable de la mayoría simple de los miembros del Pleno del Consejo Regional.

Si el Consejo Regional insiste en los términos de la Ordenanza Regional, será promulgada por el Presidente del Consejo Regional previo acuerdo del Pleno del Consejo Regional.

Si el Gobernador Regional no promulga la Ordenanza Regional dentro del plazo establecido, lo promulgará el Presidente del Consejo Regional, previo Acuerdo de Consejo Regional.

En caso, que el Gobernador Regional promulgue la ordenanza regional ordena su publicación en el diario oficial El Peruano y/o la publicación en otro diario de circulación regional o dé darse los supuestos anteriores la publicación será ordenada por el Presidente del Consejo Regional.

4. En el contexto normativo indicado, el gobernador regional de Lima, mediante la Carta 013-2015-GRL/PRES (obrante a fojas 139 del expediente), observó la ordenanza impugnada. Asimismo, adjuntó el informe 0001-2015-GRL-JCHA, de la Secretaría General del GORE de Lima, en el que se concluye que la Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL contraviene la Constitución, la LBD, la LOGR, la Ley de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procedimientos Administrativos, el Código de Ética de la Función Pública y su Reglamento, la Ley Servir, y demás normas conexas.

5. Ante ello, el Consejo Regional de Lima, mediante el Acuerdo Regional 312-2015-CR/GRL, dispuso no tener por aceptadas las observaciones presentadas por el gobernador regional e insistió en la aprobación de la Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL, autorizando al consejero delegado del Gobierno Regional de Lima la promulgación de la ordenanza.
6. La Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL, así promulgada, sería publicada el 16 de diciembre de 2015 en el diario oficial *El Peruano*.
7. Finalmente, a fin de resolver la presente controversia se requerirá analizar el alcance de la autonomía de los Gobiernos regionales y el contenido del principio de competencia en el marco del bloque de constitucionalidad que resulte pertinente.

**§2. AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES**

8. La Constitución ha establecido que el proceso de descentralización se da, básicamente, a través y a partir de las regiones, a las cuales considera como instrumentos vitales. Por ello, es importante resaltar el papel que se asigna a los Gobiernos regionales a los que no solamente se debe concebir como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, sino también, y principalmente, como medios de materializar la descentralización del Gobierno, en tanto son entidades que representan a los ciudadanos de su respectiva circunscripción territorial, quienes a través de sufragio directo participan en las actividades de su respectivo Gobierno regional.
9. Justamente, para que puedan cumplir con su papel como instrumentos y expresión de la descentralización, se les ha otorgado plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
10. Esta autonomía otorgada a los Gobiernos regionales es tal que incluso la Constitución en su artículo 191 reconoce la existencia de los consejos regionales como órganos normativos y fiscalizadores, y al Gobierno regional como un órgano ejecutivo. Se refleja también en los artículos 191 (la elección de los representantes del Gobierno regional se produce por sufragio directo) y 192.6 (competencia para promulgar normas regionales con rango de ley).
11. Por ello, si como país se aspira a un auténtico Estado constitucional unitario y descentralizado, moderno, eficiente, en el cual se hayan dictado entes territoriales cuyas autoridades emerjan del mandato popular y gocen de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, es necesario fortalecer, desde todos los ámbitos, el proceso de descentralización dentro de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estructura estatal, con la finalidad de procurar el desarrollo integral del país a través de los Gobiernos regionales y locales.

12. Adicionalmente, es importante señalar que nuestro diseño de Estado unitario y descentralista resulta *sui generis*, puesto que dentro de un modelo de Estado unitario es conocido que el Gobierno nacional es el único que ostenta autonomía política.
13. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1993, el constituyente peruano ha otorgado a las regiones y municipalidades, a través de sus órganos de gobierno, autonomía política, inaugurando dentro del Estado peruano una modalidad especial que conjuga una autonomía política general, inherente y exclusiva de Gobierno nacional en el clásico Estado unitario, con una autonomía política constreñida a los asuntos competenciales propios que entendemos como comprensiva de la gestión de sus intereses.
14. Del ejercicio de la autonomía se desprende que los Gobiernos regionales pueden desarrollar a través de las normas regionales atribuciones necesarias para garantizar su autogobierno en los asuntos que constitucionalmente les competen.
15. En este orden de ideas, la consagración de la autonomía de los Gobiernos regionales abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de autogobernarse por autoridades representativas electas; autonormarse vía reglas dictadas por su órgano normativo; autofiscalizarse, a través del mismo órgano normativo; autoadministrarse, en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que debe atender, y autogenerar recursos, con potestad tributaria; todo ello en el marco de la Constitución y de la LOGR.
16. Sin embargo, la autonomía no debe confundirse con autarquía. Es decir, la autonomía que poseen los Gobiernos regionales no puede significar que el desarrollo normativo ejercido se produce en un ordenamiento jurídico aislado, sino que su regulación se enmarca en un sistema armónico nacional.
17. En efecto, la autonomía de los Gobiernos regionales encuentra como primer límite el ordenamiento jurídico nacional y en particular la LOGR, que funciona como marco de esta atribución. De lo expuesto, se deriva que las ordenanzas regionales emitidas deberán estar acordes con la Constitución y las leyes destinadas a regular el procedimiento de elaboración de normas y su contenido que compongan el bloque de constitucionalidad aplicable.
18. Asimismo, este Tribunal ha precisado lo siguiente:

[...] los gobiernos regionales tienen la obligación genérica de respetar la Constitución y las leyes que por encargo de ella limitan su actuación competencial. Y la obligación específica de cooperar con el Gobierno Nacional y los gobiernos locales, cuando estas precisen de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la asistencia regional para el cumplimiento de sus fines [Sentencia 0020-2005-PI/TC y acumulados, fundamento 43].

19. Corresponde advertir que en la presente controversia se cuestionan las competencias ejercidas por el Gobierno Regional de Lima para adicionar la figura de la insistencia en la aprobación de normas regionales, así como la creación del procedimiento de investigación y fiscalización mediante el Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima.
20. En consecuencia, resulta necesario analizar la validez constitucional de la Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL, de conformidad con los principios de supremacía constitucional y taxatividad en el marco de un Estado unitario y descentralizado, cuyas características fundamentales se describieron *supra*.

**§3. PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y PRINCIPIO DE COMPETENCIA**

21. La Constitución tiene establecido en los artículos 200 y 202 que, mediante el proceso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional ejerce control de constitucionalidad de las leyes y de las demás normas con rango de ley.
22. El objeto del proceso de inconstitucionalidad posee una doble dimensión. Por un lado, realiza un juicio de compatibilidad abstracto entre fuentes de distinta jerarquía, donde la Constitución constituye el parámetro y las normas con rango de ley representan el objeto de control (dimensión objetiva). De otro lado, busca asegurar mediante este control constitucional la supremacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales (dimensión subjetiva).
23. En efecto, el artículo 75 del Código Procesal Constitucional establece que el proceso de inconstitucionalidad tiene por finalidad “la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa”.
24. De ello se desprende que cualquier norma objeto de control en el proceso de inconstitucionalidad está supeditada a la supremacía de la Constitución y, en consecuencia, será válida en la medida en que sea compatible formal y materialmente con la Norma Fundamental (principio de jerarquía normativa).
25. Debe tenerse en cuenta que, en la presente controversia, los demandantes cuestionan las competencias ejercidas por el Consejo Regional de Lima para regular, mediante la Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL, el procedimiento de insistencia en la promulgación de ordenanzas regionales, así como las competencias atribuidas al referido consejo regional mediante su reglamento interno.
26. A fin de determinar la validez constitucional de la norma impugnada, se deberá recurrir al principio de jerarquía normativa, pero también a los de competencia y taxatividad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. En tal sentido, el artículo 79 del Código Procesal Constitucional establece lo siguiente:

Para apreciar la validez constitucional de las normas, el Tribunal Constitucional, considerara además de las normas constitucionales, las leyes que dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar las competencias o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.

28. Del principio de taxatividad se desprende que los Gobiernos regionales no tienen más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les han concedido.

29. Es decir, los Gobiernos regionales se encuentran sometidos al principio de taxatividad, de modo tal que aquellas competencias que no les han sido conferidas expresamente les corresponden al Gobierno nacional (cláusula de residualidad).

30. Por otro lado, corresponde advertir que este Tribunal ha precisado, mediante su jurisprudencia, que la política de descentralización del Estado ha permitido flexibilizar el principio de taxatividad en atención de la autonomía de los Gobiernos regionales atribuida por la Constitución y la LOGR.

31. Al respecto, ha señalado lo siguiente:

[...] el principio de efecto útil y poderes implícitos, al flexibilizar el principio de taxatividad implica que la predeterminación difusa en torno a los alcances de una competencia no termine por entorpecer un proceso que, en principio se ha previsto como progresivo y ordenado conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias (artículo 188 de la Constitución), por lo que los gobiernos regionales y locales también pueden realizar aquellas competencias reglamentarias no previstas legal ni constitucionalmente, que, sin embargo, son consustanciales al ejercicio de las previstas expresamente (poderes implícitos) o constituyan una directa manifestación y exteriorización de los principios que rigen a los gobiernos regionales dentro de un Estado unitario y descentralizado. Por último, el principio de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos se sustenta en que el proceso descentralizador no es un acto acabado o definitivo, sino que se realiza por etapas al tratarse de un proceso abierto (artículo 188 de la Constitución) [Sentencia 0016-2012-PI/TC, fundamento 13].

32. En consecuencia, los Gobiernos regionales, en función de su autonomía política y normativa, pueden desarrollar materias que no le sean atribuidas de manera explícita en la Constitución o en las leyes orgánicas, pero que, sin embargo, sean consustanciales al ejercicio de las previstas explícitamente, que es lo que se ha denominado poderes implícitos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**§4. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y PARÁMETRO DE CONTROL**

33. De conformidad con el artículo 75 del Código Procesal Constitucional, la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser i) directa o indirecta, ii) de carácter total o parcial, y iii) tanto por la forma como por el fondo.
34. La infracción directa se produce cuando la norma legal resulta contraria a lo establecido o prohibido expresamente por una disposición constitucional. Así, el parámetro de control que permitirá verificar la constitucionalidad del dispositivo legal se reducirá única y exclusivamente a la Norma Fundamental.
35. En cambio, en el caso de la inconstitucionalidad indirecta se requiere recurrir a disposiciones de rango legal por cuanto la regulación específica de la materia en controversia no fue abordada en la Constitución, sino que lo ha sido por normas legales aprobadas de conformidad con el marco dispuesto por aquella.
36. En casos como estos, el análisis de constitucionalidad no puede basarse en un mero juicio de compatibilidad directa entre la norma cuestionada y la Constitución, sino que su análisis requerirá que se verifique su conformidad con una norma legal perteneciente al parámetro o bloque de constitucionalidad.
37. Estas disposiciones, del mismo rango que la controlada, a las que se debe recurrir para resolver el caso, se denominan normas interpuestas. Estas últimas conforman un esquema trilateral, donde el parámetro de control está constituido por la propia Constitución y la norma interpuesta, en tanto que la ley o norma con rango de ley es la disposición objeto de control.
38. De lo expuesto se deduce que, si la disposición impugnada no resulta conforme directamente con la norma interpuesta, será contraria, indirectamente, a la Constitución.
39. El contenido específico de la ordenanza no se encuentra regulado por la constitución. El artículo 191 de la norma suprema se limita a establecer que los Gobiernos regionales gozan de autonomía política y deriva en el legislador el diseño de las funciones y atribuciones que habrán de ponerse a cargo de cada una de estas instancias subnacionales.
40. Como ya se ha puesto de relieve, la autonomía de los Gobiernos regionales no supone que estos actúen de modo independiente o autárquico, sino que lo hacen en el contexto de las leyes y los planes nacionales, conforme se encuentra constitucionalmente ordenado por el artículo 192 de la Norma Fundamental.
41. Con la Constitución y las normas interpuestas, se estructura lo que se denomina el bloque de constitucionalidad, que operará como parámetro de control de la disposición impugnada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

42. En consecuencia, la validez constitucional de la Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL se encuentra supeditada a la Constitución y a las demás normas que conforman el bloque de constitucionalidad respecto de las competencias de los Gobiernos regionales para la promulgación de ordenanzas regionales, como la LBD y la LOGR.

**§5. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN Y PROMULGACIÓN DE ORDENANZAS REGIONALES**

43. El inciso 6 del artículo 192 de la Constitución establece que los Gobiernos regionales tienen competencia para emitir normas inherentes a su gestión regional. Por su parte, el artículo 36 de la LOGR estipula que las normas regionales se adecuan al ordenamiento jurídico nacional.
44. Las normas de carácter general que emiten los Gobiernos regionales, denominadas ordenanzas regionales, poseen rango de ley, según lo establecido en el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución.
45. Asimismo, el legislador desarrolló en el artículo 38 de la LOGR el procedimiento de aprobación y promulgación de normas regionales:

Las ordenanzas Regionales norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia.

Una vez aprobadas por el Consejo Regional son remitidas a la Presidencia Regional para su promulgación en un plazo de 10 días naturales.

46. Corresponde advertir que el legislador estableció, mediante la modificación del inciso “o” del artículo 21 de la LOGR, a través de la Ley 29053, que el gobernador regional representa el órgano de cierre del sistema en el procedimiento de aprobación de ordenanzas regionales.
47. Dicha disposición, que se encontraba vigente al momento de aprobarse la ordenanza impugnada y lo está hasta hoy, establece que el gobernador regional tiene las siguientes atribuciones: “Promulgar las Ordenanzas Regionales o hacer uso de su derecho a observarlas en el plazo de quince (15) días hábiles y ejecutar los acuerdos del Consejo Regional”.
48. Como se puede apreciar, en la referida modificación se incluyó entre las facultades del gobernador regional el derecho a observar los proyectos de ordenanzas regionales, sin incluir un procedimiento de insistencia del consejo regional para aprobar las normas regionales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

49. Efectivamente, la LOGR pasó a incluir desde el año 2007 un plazo de 15 días hábiles para que el gobernador regional ejerza el derecho a observar los proyectos de ordenanzas. En tal sentido, este Tribunal entiende que el artículo 38 de la LOGR debe interpretarse de conformidad con el inciso “o” del artículo 21 de la referida norma y, en consecuencia, el gobernador regional posee 15 días hábiles para plantear la observación o, en su defecto, promulgar la ordenanza.
50. El cambio normativo descrito supuso una variación muy trascendente, por cuanto antes de la reforma el gobernador regional solo podía promulgar la ordenanza aprobada dentro del plazo de 10 días, pero, a partir de la modificatoria, tendría la potestad de observarla sin que se conceda competencia al consejo regional para insistir en la aprobación de la norma.
51. Finalmente, para la validez y vigencia de las ordenanzas regionales, estas deberán publicarse de acuerdo con las exigencias del principio de publicidad de las normas. En el caso de las ordenanzas regionales, el artículo 42 de la LOGR estipula que deberán configurarse copulativamente los siguientes requisitos:
  - a) Deben publicarse en el diario oficial *El Peruano*.
  - b) Deben publicarse en el diario encargado de las publicaciones judiciales de la región.
  - c) Deben publicarse en la página web de la entidad.

**§6. LA OBSERVACIÓN Y LA INSISTENCIA EN LA APROBACIÓN DE LAS NORMAS**

52. El artículo 108 de la Constitución tiene estipulado el procedimiento de promulgación de las leyes y, en la misma disposición, desarrolla la potestad del presidente de la República de observar las leyes. De igual forma, regula la facultad de insistencia en la promulgación de la ley, siempre que dicha decisión cuente con el voto de la mayoría del número legal de congresistas.
53. Las facultades de observar e insistir en la promulgación de las leyes encuentra sustento en el principio de separación de poderes y en la tesis del control y balance entre estos.
54. Asimismo, este Tribunal tiene resuelto en su jurisprudencia que el principio de separación de poderes:

[...] no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado — *check and balance of powers*— y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos [Sentencia 0006-2006-PC/TC, fundamento 15].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

55. En tal sentido, la atribución de observar leyes funge como un mecanismo de control jurídico-político, puesto que implica el cumplimiento de un sistema de cooperación y limitación entre los poderes públicos que constituye una característica de todo Estado Constitucional.
56. Este mecanismo con el que cuenta el presidente de la República respecto de las leyes tiene correlato en el ámbito regional, por cuanto esta atribución se encuentra estipulada en el inciso “o” del artículo 21 de la LOGR, al menos desde que se produjera la modificatoria advertida *supra*.
57. Corresponde señalar, entonces, que esta facultad de observar las leyes y ordenanzas solo ha sido atribuida al presidente de la República y al gobernador regional, a diferencia de lo que ocurre con las atribuciones de los alcaldes municipales, que se encuentran obligados a ordenar la publicación de las ordenanzas.
58. En efecto, el artículo 39 y el inciso 5 del artículo 20 de la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM) establecen que, tras la aprobación de la ordenanza municipal por el concejo municipal, le corresponde al alcalde disponer la publicación de la referida norma.
59. La facultad de insistir en la aprobación de ordenanzas regionales no se encuentra constitucionalmente ordenada, ni se la incluyó en la LOGR, a diferencia del derecho a observar los proyectos de ordenanza regional que se encuentra establecido en el ya citado inciso “o” del artículo 21 de la LOGR, modificado por la ley 29053.
60. Debe tenerse en cuenta además que, dado que no existe un mandato expreso en la Constitución que ordene el desarrollo normativo de este mecanismo de insistencia en la promulgación de normas regionales o alguna prohibición específica respecto de ella, se concluye que el legislador, en el ámbito de sus potestades, tiene discrecionalidad para regular la figura de la insistencia en la promulgación de ordenanzas regionales por cuanto resulta constitucionalmente posible.
61. Es decir que, al aprobar la LOGR, pudo haberse previsto o no la insistencia en la promulgación de ordenanzas regionales, por cuanto como ya se señalara resultaba constitucionalmente posible, pero el Congreso de la República decidió no incluirlo cuando aprobó dicha norma.
62. En conclusión, dado que la facultad de insistencia en el procedimiento de promulgación de ordenanzas regionales no se encuentra ordenada por la Constitución ni prevista en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, le corresponde a este Tribunal declarar inconstitucional por la forma la Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL, que aprueba el Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**§7. EFECTO DE LA PRESENTE SENTENCIA**

63. Según el artículo 204 de la Constitución:

La sentencia del Tribunal Constitucional que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto. No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal.

64. Se advierte que la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad tiene efectos inmediatos, lo que implica la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma declarada inconstitucional. La expulsión de la disposición constitucional genera un vacío normativo que, en determinadas circunstancias, puede acarrear graves consecuencias institucionales o sociales.

65. Asimismo, el principio de interpretación constitucional también reconoce la previsión de consecuencias, según el cual este Tribunal no debe ignorar los efectos de sus fallos y debe adoptar las medidas que resulten indispensables para mitigar los efectos negativos de sus decisiones.

66. Por su parte, este Tribunal tiene resuelto lo siguiente:

[...] más allá de su distinta valoración, la potestad de los Tribunales o Cortes Constitucionales de diferir los efectos de sus sentencias de acuerdo a la naturaleza de los casos que son sometidos a su conocimiento, constituye en la actualidad un elemento de vital importancia en el Estado Constitucional, pues se difiere con el objeto de evitar los efectos destructivos que podría generar la eficacia inmediata de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley, tendiéndose a aplazar o suspender los efectos de esta [Sentencia 0004-2006-PI/TC, fundamento 174].

67. Una interpretación sistemática de la Constitución permite asumir que este Tribunal tiene la posibilidad de suspender sus fallos por un tiempo determinado en atención de las consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad.

68. Atendiendo a que la ordenanza que adolece de vicios de inconstitucionalidad formal regula materias sensibles y relevantes en la organización y funcionamiento del Consejo Regional de Lima resulta indispensable declarar la *vacatio sententiae* en la presente controversia por el plazo de un año.

69. Corresponde advertir que la inconstitucionalidad de la Ordenanza 26-2015-CR-RL, mediante la cual se aprobó el Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima, no implica que la Ordenanza 13-2010-CR-RL recobre su vigencia, por cuanto el artículo 83 del Código Procesal Constitucional establece lo siguiente: “Por la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad de una norma no recobran vigencia las disposiciones legales que ella hubiera derogado”.

70. En consecuencia, el Consejo Regional de Lima deberá aprobar un nuevo reglamento interno de acuerdo con los fundamentos de la presente sentencia.

**II. FALLO**

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

**HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad, y, en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** por la forma la Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL que aprueba el Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima.
2. Disponer una *vacatio sententiae* de un año para que el Consejo Regional de Lima apruebe un nuevo reglamento interno conforme a lo expresado en la presente sentencia; caso contrario, la inconstitucionalidad declarada surtirá plenos efectos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**FERRERO COSTA**

**MIRANDA CANALES**

**BLUME FORTINI**

**SARDÓN DE TABOADA**

**PONENTE BLUME FORTINI**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Suscribo el presente fundamento de voto por las razones siguientes:

1. Al declararse la inconstitucionalidad la Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL que aprueba el Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima, los efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional deben ser inmediatos, como lo dispone el primer párrafo del artículo 204 de la Constitución:

La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto.

2. Ciertamente, el Tribunal Constitucional puede fijar los efectos en el tiempo de sus decisiones, pero solo en materia tributaria, conforme lo expresa la parte pertinente del artículo 81 del Código Procesal Constitucional:

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos retroactivos. Se publican íntegramente en el Diario Oficial El Peruano y producen efectos desde el día siguiente de su publicación.

Cuando se declare la inconstitucionalidad de normas tributarias por violación del artículo 74 de la Constitución, el Tribunal debe determinar de manera expresa en la sentencia los efectos de su decisión en el tiempo. Asimismo, resuelve lo pertinente respecto de las situaciones jurídicas producidas mientras estuvo en vigencia.

3. Sin embargo, en este caso, la sentencia no se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de normas de naturaleza tributaria.

Por ello, me aparto del segundo punto resolutivo, así como de los argumentos que pretenden sustentarlo, cuando dispone una *vacatio sententiae*.

Por estas razones, mi voto es por declarar la demanda **FUNDADA**.

**S.**

**SARDÓN DE TABOADA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente voto con fecha posterior, a fin de precisar el sentido de mi voto y expresar que coincido con el sentido de la ponencia presentada que declara fundada la demanda de inconstitucionalidad, y, en consecuencia, inconstitucional por la forma y por infracción indirecta la Ordenanza Regional 26-2015-CR-RL que aprueba el Reglamento Interno del Consejo Regional de Lima.

Lima, 25 de mayo de 2020

S.

**RAMOS NÚÑEZ**

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 25 de mayo de 2020

**VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Coincido con el sentido de lo resuelto por la ponencia, tanto por cuanto declara **FUNDADA** la demanda, como por la *vacatio sententiae* allí planteada. Sin embargo, considero pertinente añadir algunas consideraciones que a continuación expongo:

1. A lo largo de nuestra historia la descentralización territorial en el Perú, más que una práctica concreta seguida de manera consecuente, muchas veces ha sido, ante todo, un discurso bien intencionado, o inclusive, aunque sea duro decirlo, una promesa objeto de manipulación por diversos sectores. En dicho escenario, se aprecia cómo hasta la fecha continúa existiendo una serie de imprecisiones y problemas no resueltos en torno a la descentralización territorial, tanto es así que aún no existen posiciones bien definidas en diversos asuntos cuya relevancia es insoslayable. De esta manera, y como cuestión principal, ha sido difícil esclarecer con cuales son los alcances de la forma de Estado peruano, alcances que, por lo demás, ha ido mutando en el tiempo, hasta llegar al modelo previsto en nuestra Constitución de 1993 (el cual, por cierto, ya ha sido objeto también de algunas importantes reformas).
2. Conviene anotar también que el proceso de descentralización territorial ha sido una preocupación constante para el Tribunal Constitucional, a la cual ha debido atender de manera recurrente. Ello, por ejemplo, se manifiesta con ocasión de resolver conflictos de competencias que se presentan entre los diversos niveles de gobierno (nacional, regional y local), fricciones que, en nuestro modelo de jurisdicción constitucional, deben ser canalizados a través de los procesos competenciales y los procesos de inconstitucionalidad (recurriéndose estos últimos, cuando el conflicto de competencias se sustenta en normas con rango de ley).
3. Respecto al asunto de fondo, tenemos que, y muy a despecho de ciertos esfuerzos históricamente seguidos en otro sentido, lamentablemente en el Perú el ejercicio del poder a nivel territorial se ha encontrado concentrado y centralizado en Lima, con indudables consecuencias a nivel social, político y económico. Esto, ciertamente, es de lamentar pues los ciudadanos y las autoridades de gran parte del país en muchas ocasiones se han encontrado (y se encuentran) alejadas de muchas decisiones importantes que les involucran directamente, decisiones respecto a las cuales dichas personas tienen importantes consideraciones que aportar, tanto a nivel social, político y técnico.
4. En ese marco, es claro que la descentralización territorial implica un redimensionamiento completo respecto del ejercicio del poder político. De este modo, la descentralización constituye una importante opción para acercar el gobierno



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a los ciudadanos, democratizando la toma de aquellas decisiones que, en líneas generales, pueden ser consideradas como la de mayor relevancia en nuestra sociedad. También ayuda a apuntalar modelos alternativos de desarrollo social y económico. Así, y Manteniéndome en el contexto propio de la forma de Estado unitario, la descentralización territorial se presenta entonces en el Perú como una necesidad estrechamente vinculada con la democracia y el desarrollo social, que merece una atención y materialización impostergable.

5. Ya en el ámbito normativo, vemos que, de una lectura conjunta de los artículos 43 (el gobierno peruano es unitario y descentralizado) y 188 (sobre el proceso de descentralización) de la Constitución, la forma del Estado peruano puede ser calificada, como también lo ha señalado el Tribunal Constitucional, de Estado unitario y descentralizado, o, dicho con otras palabras, de un Estado que se encuentra incurso en un *proceso de descentralización territorial*. Esta descentralización territorial se presenta hoy como una política permanente del Estado y cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país.
6. Ahora bien, nuestra forma de *Estado unitario y descentralizado* no debe confundirse con la de un *Estado unitario con cuotas de desconcentración*, tal como pasaré a explicar. Al respecto, y en primer lugar, con respecto a la noción de Estado unitario, conviene tener presente de que se trata de aquella forma estatal que cuenta con un centro de gobierno único o principal, desde el cual se toman las decisiones más importantes dentro de un Estado. En este eventualmente, buscándose tal vez una mejor distribución de competencias, alguna cuota de democratización del ejercicio del poder estatal o quizá el apuntalamiento de modelos de desarrollo alternativo en alguna comunidad en especial, puede ocurrir que se concedan o transfieran determinadas de competencias a entes descentralizados, con ciertas, aunque usualmente acotadas, cuotas de autonomía.
7. La desconcentración, por su parte, fue descrita por Hauriou en su momento como una técnica administrativa. Es sin duda diferente de la descentralización. Y es que si bien la desconcentración tiene en común con la descentralización que en ambas subyace una tendencia centrífuga, que aproxima la Administración al administrado. Sin embargo, la desconcentración se encuentra tan solo limitada a delegar ciertas competencias administrativas, en lo que se constituye antes como una "técnica de autoridad" y no como una "técnica de libertad"<sup>1</sup>. De este modo, la desconcentración mantiene el centralismo, y si bien no supone que toda la actividad pública se realice en el centro político estatal, únicamente otorga potestades administrativas y, en algunos casos testimoniales, a los niveles subnacionales de gobierno. De esta manera, en un *Estado unitario con desconcentración* no se transfieren competencias

---

<sup>1</sup> HAURIUO, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Segunda edición, Ariel, Barcelona, 1980, p. 185.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ni recursos, pues las dinámicas de reparto y transferencia de competencias, con vocación permanente, además, es patrimonio de los procesos de descentralización.

8. Ya respecto a la *descentralización territorial*, la cual caracteriza a nuestro estado unitario y descentralizado, antes que ser una técnica administrativa para trasladar los beneficios del centro político hacia las poblaciones periféricas expectantes, es principalmente una forma de distribución el poder del Estado dentro del territorio. Más específicamente, la descentralización territorial implica la transferencia (y no la delegación) de competencias, que pasan del tradicional centro político a las entidades subnacionales (gobiernos regionales y locales en el caso peruano). Así considerado, las regiones y los municipios se erigen como ejes propios de desarrollo, y cuentan con plena autonomía y con espacios propios de participación y de decisión política.
9. En este sentido, el actual artículo 188 de nuestra Constitución es muy claro cuando señala que "la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales".
10. En este orden de ideas, el desarrollo integral del país —objetivo constitucionalmente consagrado— implica que cada espacio subnacional cuente con las garantías suficientes para plantear sus propias líneas de desarrollo. Con ese propósito, cabe recordar que este Tribunal ha señalado que "(...) nuestra Constitución no sólo ha conferido a los gobiernos descentralizados (regional y local) autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política. Esta última se traduce, de un lado, en la elección de sus órganos por sufragio directo (artículo 191 de la Constitución), y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículos 192.6 y 200.4 de la Constitución)" (STC Exp. n.º00020-2005-P1, f. j. 38; STC Exp. n.º00034-2009- PI, f. j. 7).
11. Así considerado, los gobiernos regionales y locales deben contar con condiciones que les permitan decidir y generar su propio desarrollo, tanto a partir de las políticas que adopten de manera autónoma, como también de las relaciones que entablen con el centro y también entre ellas. La descentralización territorial, entonces, queda vinculada a la posibilidad de que cada localidad pueda gozar de autonomía, así como de generar sus propias dinámicas de desarrollo de acuerdo a sus propias decisiones, en un marco de subsidiariedad.
12. Ahora, lo que he anotado hasta el momento sobre nuestra forma de Estado y sobre el proceso de descentralización debe tenerse en cuenta al momento de enfrentar



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

conflictos competenciales como el presente. De manera más específica, en lo que se refiere al llamado "test de competencia", por ejemplo, al cual suele hacer referencia el Tribunal Constitucional para resolver este tipo de controversias, debemos indicar que este no puede entenderse como un test que arrojará, indubitadamente, una respuesta correcta para cada caso. Por el contrario, el uso de criterios como los de *unidad, cooperación y lealtad* (nacional y regional), o *taxatividad y cláusula de residualidad*, deberán ser entendidos y aplicados siempre respetando nuestra forma de *Estado unitario y descentralizado*. Dicho con otros términos: y es que si bien el nuestro es un Estado unitario (por lo cual opera a favor del gobierno nacional la cláusula de residualidad de las competencias), está inmerso en un proceso de descentralización en el cual existen verdaderas autonomías (que en ningún caso deben ser minimizadas o soslayadas).

13. Así considerado, las respuestas que brinde este Tribunal Constitucional a estas cuestiones no pueden partir de asumir que el gobierno nacional detenta, prima facie, algo así como relación de una jerarquía frente a los demás niveles de gobierno, y que ello se traduzca, por ejemplo, en la primacía de las decisiones del gobierno central, al margen o en perjuicio de las competencias constitucionales y legales establecidas para los diversos niveles de gobierno; o que debe entenderse que es mayor la lealtad constitucional en dirección hacia el gobierno nacional, que hacia los gobiernos regionales o locales; o, finalmente, que todas las decisiones importantes para nuestra comunidad deben ser de competencia del gobierno nacional.
14. Por el contrario, debe tenerse en cuenta que lo que manda en las relaciones entre los diversos niveles de gobierno territorial más bien son las competencias establecidas (expresas, aunque a veces tácitas o implícitas), la residualidad en los supuestos en los que las competencias que no hayan sido reguladas, así como el deber de colaboración y lealtad mutua entre diversos los gobiernos.

**S.**

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**